

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN
PROGRAMA MULTINSTITUCIONAL E INTER-REGIONAL DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

FÁBIA JAIANY VIANA DE SOUZA

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA: UM ESTUDO NOS
PORTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO BRASIL**

NATAL - RN

2014

FÁBIA JAIANY VIANA DE SOUZA

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA: UM ESTUDO NOS
PORTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa Multi Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientadora: Dr^a. Aneide Oliveira Araújo

NATAL - RN

2014

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Souza, Fábila Jaiany Viana de.

Práticas de governança eletrônica: um estudo nos portais dos municípios mais populosos do Brasil/ Fábila Jaiany Viana de Souza. - Natal, RN, 2014. 110 f.

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Aneide Oliveira Araújo.

Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa Multi-institucional e inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis.

1. Governança eletrônica - Dissertação. 2. Sociedade da informação - Dissertação. 3. Governança pública - Dissertação. 4. Índices de governança - Dissertação. I. Araújo, Aneide Oliveira. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 352:004

FÁBIA JAIANY VIANA DE SOUZA

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA: UM ESTUDO NOS
PORTAIS DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa Multi
Institucional e Inter-Regional de Pós-
Graduação em Ciências Contábeis da
Universidade de Brasília, da Universidade
Federal da Paraíba e da Universidade Federal
do Rio Grande do Norte como requisito parcial
à obtenção do título de Mestre em Ciências
Contábeis.

Aprovada em 26/02/2014

BANCA EXAMINADORA

Dr^a. Aneide Oliveira Araújo
Orientadora

Dr. José Dionísio Gomes da Silva
Membro Interno

Dr^a. Maria Arlete Duarte Araújo
Membro Externo

Com muito amor e carinho,
à Maria de Fátima e Fábio Resende,
por me ajudarem a transformar em realidade
o que parecia só mais um sonho.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, por sempre me indicar os melhores caminhos, me dando força nos momentos difíceis, motivação nas horas de cansaço e fé no propósito de iniciar e concluir o mestrado. Obrigada por me conceder coragem e sabedoria para transpor os obstáculos e desafios dessa caminhada.

À minha mãe, Maria de Fátima, por todo incentivo a minha formação acadêmica, sem nunca ter medido esforços para me proporcionar uma educação de qualidade. Obrigada por todo amor e carinho que revigora as minhas forças. As palavras sempre serão poucas para expressar a minha gratidão pelo que fizeste por mim. Te amo incondicionalmente!

Ao meu noivo, Fábio Resende, que esteve presente em todas as etapas dessa caminhada, fazendo dessa jornada não somente um sonho meu, mas nosso. Obrigada por compartilhar conquistas, alegrias e dificuldades, dando-me o incentivo e apoio que precisava para concluir o mestrado. Sem seu amor, carinho, companheirismo, paciência e confiança não teria sido possível a concretização desse sonho.

À minha orientadora, Prof. Dr^a. Aneide Oliveira Araújo, pela confiança que depositou em mim, pela disponibilidade em me orientar e pelas valiosas contribuições que aprimoraram essa pesquisa. Obrigada por todos os ensinamentos transmitidos e pela forma como conduziu a orientação dessa árdua tarefa, sua paciência e amizade foram fundamentais para a conclusão desse trabalho.

Ao amigo, Prof. Msc. Mauricio Corrêa da Silva, por ser meu anjo da guarda materializado num ser humano. Obrigada pelos ensinamentos, confiança, amizade e por incentivar a minha busca pela pesquisa ainda nos tempos de graduação. Sua dedicação como orientador de graduação e a parceria em artigos foi à base para que eu me apaixonasse pelo universo da pesquisa científica. Serei eternamente grata por ter acreditado em mim e ter me ajudado a perceber o caminho que eu queria seguir.

Aos professores, Dr. Aldo Leonardo Cunha Calado, Dr^a. Aneide Oliveira Araújo, Dr. Edilson Paulo, Dr. José Dionísio Gomes da Silva, Dr^a. Márcia Reis Machado, Dr. Paulo Amilton Maia Leite Filho, Dr. Paulo Roberto Nóbrega Cavalcante e Dr^a. Renata Paes de Barros Camara, pelos conhecimentos e ensinamentos transmitidos durante as disciplinas do curso. Obrigada por terem contribuído para meu amadurecimento profissional e pessoal.

Aos professores Dr. José Dionísio Gomes da Silva e Dr^a. Maria Arlete Duarte Araújo pela atenção dispensada a essa pesquisa e pelas relevantes contribuições dadas ao estudo quando da defesa desse trabalho.

Aos amigos, Andressa, Julio Cezar, Lis, Luciene, Magnólia, Mariana, Ricardo e Vânia, por terem acompanhando tão de perto as alegrias e tristezas dessa caminhada, sempre dispostos a me estender a mão ou dizer uma palavra amiga quando era necessário. Obrigada pelo incentivo e apoio durante todas as etapas do mestrado. Se estou finalizando essa jornada, devo muito disso a vocês.

Aos colegas de turma, Ailza, Alan, Ayron, Emanuel, Evelyne, Gabriel, Jane, Jaqueline, Kallyse, Marcos, Marke, Roberto, Rodrigo, Wellington, pela convivência sadia e pela troca de conhecimento e aprendizado, em especial, gostaria de agradecer, a Célio, Lis, Mariana e Sulamita, pela força que me deram nas horas mais difíceis e por todo companheirismo e amizade que nos unirão para sempre.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão desse trabalho.

“Tudo que acontece no mundo, seja no meu país, na minha cidade ou no meu bairro, acontece comigo. Então, eu preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético forte e consciência de cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação.”

Herbet José de Souza - Betinho

RESUMO

Nos últimos anos vêm se buscando da Administração Pública uma gestão mais eficaz e transparente, devendo os governantes apresentar ferramentas que permitam a interação entre serviços públicos e sociedade. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) transformaram-se em um dos elementos mais relevantes de articulação das atividades operacionais dos governos, aperfeiçoando a disponibilização de informações e a prestação de serviços à sociedade. É nesse contexto que surge a governança eletrônica, abrangendo a atuação dos cidadãos junto ao governo por meios eletrônicos, permitindo que a sociedade tenha liberdade de manifestação nas ações governamentais. Diante disso, este estudo tem como objetivo geral avaliar os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública dos municípios brasileiros. Para atingir esse objetivo, a metodologia adotada consistiu de pesquisas descritiva, documental e qualitativa. Os resultados revelaram que dentre os municípios pesquisados, Campo Grande foi aquele com maior pontuação para o IGMB (Índice de Governança Eletrônica dos Municípios Brasileiros), com 64,30% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Anápolis (62,83%), Vitória (62,47%), Betim (62,01%) e São Paulo (61,02%). Por outro lado, Boa Vista foi aquele com a menor pontuação para o IGMB, com 18,76% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Jaboatão dos Guararapes (21,56%), Osasco (21,71%) e Belford Roxo (24,84%). Conclui-se que os portais dos municípios pesquisados apresentam mais características de governo eletrônico e, ainda, se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado e permitir novas formas de interação entre governantes e cidadãos. Observou-se que falta o incentivo a participação popular nas decisões do governo, que corresponde à peça fundamental de uma boa governança eletrônica. Além disso, constatou-se que os municípios não estão evidenciando em seus portais eletrônicos informações que permitam aos cidadãos conhecer a gestão financeira de seus municípios, uma vez que foi observada a existência de entes municipais que não divulgam nenhum dos demonstrativos contábeis exigidos pela legislação vigente e que não foi possível perceber nos sítios um estímulo a participação da sociedade na gestão municipal.

Palavras-chave: Governança Eletrônica. Índice. Municípios.

ABSTRACT

In recent years there is a search in public administration for a more efficient and transparent management. For this, rulers must provide tools to enable the interaction between public services and society. The Information and Communication Technologies (ICTs) have become one of the most important elements to the coordination of operational activities of governments, enhancing the availability of information and the provision of services to society. It is in this context that e-governance – eletronic governance –, including the role and participation of citizens through electronical portals, shall allow society to have freedom of speech on government and take place in all its actions. Thus, this study has as its general objective to evaluate the index of e-governance and public disclosure of accounting information of municipalities. To achieve this goal, the methodology consisted of descriptive, qualitative and desk research. The results revealed that among the cities surveyed, Campo Grande was one with the highest score for IGMB Index (Electronic Governance of Brazilian Municipalities), with 64.30% of implanted electronic governance practices, followed by Annapolis (62.83%) , Victoria (62.47%), Betim (62.01 %) and São Paulo (61.02%). Moreover, Boa Vista was the one with the lowest score for IGMB, with 18.76% of implanted electronic governance practices, followed by Jabotão Guararapes (21.56%), Osasco (21.71%) and Belford Roxo (24.84%). We conclude that the portals of the municipalities surveyed have some characteristics of e-government yet they are far from an electronic governance, that is able to restructure the state and allow new forms of interaction between government and citizens. It was also observed that it is necessary to encourage people's participation in special governmental decisions, which is the cornerstone of a good e-governance. Furthermore, we also found that municipalities are not showing in its electronic information portals to enable citizens to know the financial management of their cities. We also observed the existence of municipal entities that do not disclose any of the financial statements required by current legislation and we couldn't find, either, stimulus to society's participation in the municipal management as a whole.

Keywords: E-governance. Index. Municipalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Valores mínimos e máximos dos IGMB por região.....	75
Quadro 1 - Municípios que fizeram parte da amostra do estudo.....	55
Quadro 2 – Atribuições de pontos para avaliar as práticas de governança eletrônica.....	57
Quadro 3 - Atribuição de pesos para avaliar a governança eletrônica.....	57
Quadro 4 - Variáveis de análises de divulgação de informações públicas.....	58
Tabela 1 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de conteúdo....	60
Tabela 2 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de serviços.....	64
Tabela 3 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de participação cidadã.....	66
Tabela 4 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de privacidade e segurança.....	68
Tabela 5 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de usabilidade e acessibilidade	70
Tabela 6 – Municípios com melhores IGMB.....	71
Tabela 7 – Municípios com menores IGMB.....	73
Tabela 8 – Estatística descritiva do IGMB por região.....	74
Tabela 9 – Municípios com melhores índices de divulgação de informações contábeis públicas.....	78

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	11
1.2 OBJETIVOS.....	14
1.2.1 Objetivo Geral.....	14
1.2.1 Objetivos Específicos.....	14
1.3 JUSTIFICATIVA.....	14
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	17
2.2 TENDÊNCIAS TEÓRICAS DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA	20
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	
2.2.1 Teoria da Agência.....	20
2.2.2 Teoria da Escolha Pública.....	25
2.3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
2.3.1 Sociedade da Informação.....	30
2. 3.2 Governo Eletrônico.....	34
2.3.3 Governança Eletrônica.....	38
2. 3.4 Práticas de Governança Eletrônica.....	42
2. 3.5 Transparência e Acesso à Informação.....	44
2.3.6 Estudos Anteriores.....	47
3 METODOLOGIA.....	54
3.1 TIPOLOGIA DE PESQUISA.....	54
3.2 COLETA DE DADOS.....	52
3.3 VARIÁVEIS E ANÁLISES DE DADOS.....	56
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	60
4.1PRÁTICAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA.....	60
4.1.1 Práticas de Conteúdo.....	60
4.1.2 Práticas de Serviços.....	64
4.1.3 Práticas de Participação Cidadã.....	65
4.1.4 Práticas de Privacidade e Segurança.....	67
4.1.5 Práticas de Usabilidade e acessibilidade.....	69
4.2 ÍNDICE DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	71
4.3 DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS PÚBLICAS.....	77
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS.....	85
ANEXO 1 – PRÁTICAS DE GOVERNANÇAELETRÔNICA COM A DEFINIÇÃO	
DE SUAS ESCALAS.....	95
ANEXO 2 – RESULTADOS DOS IGMB DOS MUNICIPIOS PESQUISADOS.....	110

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

As mudanças rápidas e intensas que vêm acontecendo nos últimos anos no mundo, no Estado e na sociedade, têm despertado o cidadão para uma visão crítica, com participação mais efetiva quanto aos rumos das políticas públicas a exigir uma crescente melhoria de serviços públicos atrelada a uma atuação transparente e de cobrança de responsabilidades (*accountability*) para aqueles que conduzem os negócios públicos.

A promoção da transparência é um dos elementos fundamentais para consolidar a responsabilização, pois fornece aos cidadãos as informações necessárias para desenvolver um acompanhamento (controle social) das políticas públicas, o que estabelece uma relação entre Governo e cidadão, estimulando uma responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e adoção de medidas corretivas que contribuem para: (a) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; (b) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e, (c) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos (OCDE, 2011).

A disseminação ocorrida no uso das tecnologias da informação (TIC) nos últimos anos tem acarretado contribuições para vários setores, o que engloba também o setor público, que tem incorporado mecanismos com a finalidade de tornar a gestão pública mais eficiente e permitir aproximação entre os governantes e a sociedade (RAUPP; PINHO, 2012). De acordo com Malin (2003), a principal contribuição que a utilização das TICs pode proporcionar é a redução do custo do exercício da cidadania, tendo em vista que vez que a sociedade poderá despende uma quantidade menor de tempo e dinheiro para obtenção das informações do seu interesse.

O uso da Internet tem permitido aos gestores uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento de mecanismos de relacionamento com a população, possibilitando a criação de novos serviços, com melhor qualidade e menor custo, podendo ainda permitir que o cidadão participe de forma mais efetiva na gestão pública (MENEZES, 2006).

Gontijo (2002) discute que a partir de 1995 a Internet sofre uma reformulação e deixa de ser utilizada apenas em âmbito acadêmico, surgindo uma movimentação do governo brasileiro no sentido de utilizar as novas tecnologias de informação na prestação de serviços e

na disponibilização de informações para a população, constituindo o que ficou conhecido como *e-governo*. Esse termo refere-se ao uso de meios eletrônicos pela Administração Pública em atividades internas e de comunicação com o público externo.

De acordo com Medeiros (2004), a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) pelos administradores públicos, proporcionou a abertura de um significativo meio de comunicação com a sociedade. A Internet possibilitou a interação de diferentes grupos sociais e permitiu que a população se tornasse elemento principal do controle social da gestão pública.

É nessa conjuntura que surge o governo eletrônico, o qual pode ser conceituado como a utilização das TIC na Administração Pública para a prestação de serviços e comunicação com a sociedade. O governo eletrônico também conhecido como *e-gov* ou *e-governo* tem se mostrado como uma das ferramentas encontradas pela Administração Pública para auxiliar na reforma administrativa e como um dos mecanismos utilizados atualmente para obtenção de melhores condições de governança, por meio da prestação de serviços mais rápidos e eficientes à população (MEDEIROS, 2004).

Por outro lado, a governança eletrônica pode ser conceituada como sendo a atuação dos cidadãos junto ao governo por meios eletrônicos, de modo a permitir que esses indivíduos tenham liberdade de manifestação sobre a gestão pública. Segundo Mello (2009), a governança eletrônica não se refere, apenas, a disponibilização de serviços on-line ou a uma Administração Pública mais eficiente. O canal aberto pelas TIC possibilita um desenvolvimento muito maior, em virtude dela ter por finalidade o aumento da participação da sociedade no controle das ações governamentais.

As práticas de governança eletrônica dos estados brasileiros e do Distrito Federal foram avaliadas por Mello (2009), ao propor em sua tese o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB). A pesquisa avaliou que no período de 18 a 28 de fevereiro de 2009, o Estado de São Paulo já havia implantado 71,40% das práticas sugeridas e que o Estado do Mato Grosso do Sul havia implantado apenas 37,31%. O referido autor fez recomendações de estudos sobre a implantação de novas práticas de governança eletrônica, bem como a sua utilização nos municípios brasileiros, uma vez que existe a necessidade de investigações sobre essa temática em âmbito municipal.

Ressalta-se que em paralelo a essa difusão das TICs e do desenvolvimento de conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica, ocorreu uma evolução da legislação brasileira no que se refere à transparência e divulgação de informações públicas a sociedade. A transparência apresentada para os atos da Administração Pública é um elemento relevante

de controle social, a qual deve ser utilizada pela sociedade na fiscalização das ações dos gestores públicos. A ferramenta que possibilita esse controle pela população é o princípio da evidenciação, estabelecido no Art. 83 da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Este dispositivo legal tem a responsabilidade de regular a organização e os procedimentos de contabilidade usados nos registros dos eventos ocorridos em âmbito público.

As primeiras diretrizes estabelecidas para essa transparência tiveram seu início com a Lei nº. 4.320/64, no entanto, sua concretização aconteceu com a entrada em vigor da Lei Complementar nº. 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e mais recentemente com a publicação da Lei de Acesso a Informação e da Lei Complementar 131/2009.

A LRF elaborou mecanismos em seu Art. 48 para garantir a transparência da gestão fiscal, como, por exemplo: divulgação em meios eletrônicos de acesso ao público dos planos; orçamentos; leis de diretrizes orçamentárias; relatórios de prestações de contas e respectivos pareceres prévios; relatórios resumidos da execução orçamentária e gestão fiscal, assim como, as versões simplificadas de tais documentos, o que permite o acompanhamento pela sociedade da procedência das informações evidenciadas.

A Lei de Acesso estabeleceu procedimentos e prazos para que as unidades posicionem-se a respeito dos pedidos de informação apresentados por qualquer pessoa, física ou jurídica, definindo obrigações de transparência e criando a necessidade de um Serviço de Informações ao Cidadão em todos os órgãos e entidades do Poder Público, devendo contar com pessoa subordinada ao dirigente máximo do órgão para monitorar a implementação da Lei e assegurar o seu cumprimento (BRASIL, 2011).

A Lei Complementar 131/2009, denominada Lei da Transparência Federal, causou acréscimos e modificação de dispositivos à LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público.

Portanto, realizar um mapeamento da atual situação da transparência pública em âmbito municipal, tem como pilar a necessidade de conhecer se os municípios brasileiros têm implantado as práticas de governança eletrônica que são sugeridas pela literatura, assim como, se disponibilizam as informações contábeis exigidas pela legislação vigente.

Diante desse contexto, da relevância do tema e da disponibilidade de dados para os municípios brasileiros com relação aos portais eletrônicos, o presente estudo busca responder

o seguinte problema: Quais os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública dos municípios brasileiros?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Este estudo tem como objetivo geral avaliar os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública dos municípios brasileiros.

1.2.2 Objetivos Específicos

Com a finalidade de alcançar o objetivo geral proposto, são traçados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as práticas de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública implantadas pelos municípios pesquisados;
- Calcular os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública dos municípios analisados;
- Analisar a governança eletrônica e a divulgação de informação contábil pública dos municípios pesquisados a partir dos índices obtidos no estudo.

1.3 JUSTIFICATIVA

A Internet vem ganhando mais espaço na sociedade a cada dia, o que incentiva pesquisas que visem contribuir para uma melhor exploração desse mecanismo que tem permitido aos gestores públicos um momento único no relacionamento com a população, possibilitando, potencialmente, o controle social e uma maior interação da sociedade com a Administração Pública, seja criticando ou opinando pela prestação de bens e serviços ofertados a população.

Segundo Silva e Moreira (2006), a Internet já marcou seu espaço como ferramenta de comunicação na Administração Pública. Entretanto, é fundamental que os governantes públicos disponibilizem informações que possibilitem a participação da sociedade através do controle social e adotem mecanismos que assegurem a acessibilidade informacional. A governança eletrônica pode ser considerada como uma parte da boa governança, permitindo o desenvolvimento da participação popular e da *accountability* (HOPE, 2002).

Assim, visualiza-se a relevância de pesquisas sobre essa temática, uma vez que permitem a reflexão de gestores públicos, usuários e estudiosos de áreas afins sobre a importância da governança eletrônica na Administração Pública. Nessa perspectiva, esse estudo pretende apresentar as práticas de governança eletrônica que estão sendo adotadas, de modo que seja possível realizar um mapeamento da atual situação da governança eletrônica nos municípios pesquisados, com a perspectiva de contribuir com o aperfeiçoamento desses sítios, o que poderá facilitar a relação entre governantes públicos e sociedade.

Segundo Cruz e Ferreira (2008), a transparência deve ser visualizada como um fator necessário para a administração democrática, sofrendo influência do grau e da forma como se dá o acesso dos usuários à informação, uma vez que é possível identificar dificuldades de assimilação das informações dos atos dos entes públicos pela sociedade e, até mesmo, a ausência da transparência do poder público diante de seus usuários. Dessa forma, é relevante ressaltar, que ela não é apenas divulgação de dados. É necessário que essas informações sejam compreendidas por seus usuários, devendo ser apresentadas à sociedade em linguagem clara e objetiva e sem maiores dificuldades.

Araújo (2004) discute que a transparência da Administração Pública mantém estreita relação com o conceito de *accountability*, que se refere a responsabilização ou prestação de contas dos recursos públicos pelos governantes públicos. De acordo com Slomski *et al* (2008), é no setor público onde mais deve estar presente a *accountability*, pois, quando a população define seus representantes, existe uma expectativa que eles executem suas ações em seu nome, de forma correta e que prestem contas de seus atos.

Esse dever dos gestores públicos possibilita que a população possa avaliar as informações apresentadas nos demonstrativos, analisar o nível de sucesso resultante da gestão das finanças públicas e incentivar a participação da sociedade em audiências públicas no processo de elaboração e no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Assim, entende-se a *accountability* como uma nova ferramenta de controle exercida da sociedade, a qual permite que a contabilidade possa propiciar o exercício do poder

de escolha e tomada de decisão, menos enviesada possível, e demonstrar o exercício do dever de prestar contas do gestor público.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para atingir o objetivo proposto na presente pesquisa, o trabalho está dividido em cinco capítulos, além das referências e anexos:

O Capítulo 1- Introdução apresenta a contextualização do problema, os objetivos da pesquisa, a justificativa para a elaboração do estudo e a estrutura do trabalho.

O Capítulo 2- Referencial Teórico fornece o embasamento teórico da pesquisa. Para isso, inicialmente, apresenta conceitos da literatura sobre governança pública, em seguida, são discutidas tendências teóricas da governança eletrônica na Administração Pública, e por fim, apresentam-se aspectos referentes à governança eletrônica na Administração Pública.

O Capítulo 3- Metodologia discorre sobre os procedimentos metodológicos adotados para a elaboração da pesquisa.

O Capítulo 4- Análise dos Resultados apresenta os resultados obtidos com o desenvolvimento do estudo e suas análises.

O Capítulo 5- Considerações Finais responde aos objetivos da pesquisa, apresenta a conclusão do estudo e recomendações para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo compreende o embasamento teórico da presente pesquisa, para isso, inicialmente, apresenta conceitos da literatura sobre governança pública, em seguida, são discutidas as tendências teóricas da governança eletrônica na Administração Pública e, posteriormente, é apresentada a temática da governança eletrônica na Administração Pública.

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública ainda não apresenta um consenso em seu conceito. Na verdade, observa-se a existência de uma reunião de diferentes pontos de partida para uma nova forma de se estruturar o relacionamento entre Estado e suas instituições, tendo de um lado as entidades, com ou sem fins lucrativos, e, do outro a população (DELFORGE, 2011).

Governança é um termo que foi definido de diferentes formas por organismos internacionais, como o Ministério do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (Department for International Development - DFID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Mundial, que foram responsáveis por difundir esse conceito (MINOGUE, POLIDANO e HULME, 1998).

Conforme explicado por Delforge (2011), o conceito de governança estava, inicialmente, associado ao debate político desenvolvimentista, termo usado para designar as políticas de desenvolvimento que se alicerçavam em pressupostos estruturais, como gestão, responsabilidade, transparência e legalidade no setor público, que são fundamentais para o desenvolvimento da sociedade.

Paiva (2002, p.9) explica que a governança vem do latim *gubernare* e tem relação com governo, “administração no seu sentido mais genérico”. Lane (2000) conceitua a governança como sendo um conjunto de teorias sobre a forma do governo se relacionar para oferecer serviços a população.

Rezende e Freury (2005) definem a governança como a capacidade financeira e administrativa de atuar com políticas públicas que visem deixar o Estado mais fortalecido, superando a crise fiscal, delimitando sua área de atuação, distinguindo o núcleo estratégico das unidades descentralizadas, apresentando políticos capazes de tomar as decisões necessárias e apresentando uma população motivada a exercer o controle social (CUNHA, 2000).

Conforme explicado por Ruas (1997), a capacidade financeira corresponde a disponibilidade de recursos públicos para que se possa realizar investimentos, introduzir e dar continuidade às políticas públicas em andamento. A administrativa refere-se à forma de gerir e aos limites estabelecidos pela ação administrativa. Nessa perspectiva, Bresser Pereira (1997) explica que as tentativas de combater a crise do Estado enfatizavam as políticas de ajuste fiscal nos anos 80. Nos anos 90, esses esforços não seriam suficientes, ocorreu à busca pela maximização da capacidade gerencial do Estado.

A definição de governança pública surgiu em meio à transição do modelo administrativo do Estado Brasileiro, considerado por Fontes Filho (2003), como a utilização de estratégias do setor privado adaptadas à realidade do setor público, visando a inserção de técnicas privadas na gestão pública que possibilitem a ampliação da transparência e da participação da sociedade e melhorem a qualidade dos serviços ofertados, assim como, permitir que as transações entre Estado e cidadãos sejam mais eficientes. Bento (2003) define governança como um conjunto de ferramentas que tem o objetivo de tornar ótimos e eficientes os processos administrativos do Estado, visando à obtenção da democratização das políticas públicas.

Assim, em virtude das potencialidades decorrentes do crescimento dos atores sociais pertencentes a Nova Gestão Pública, pesquisadores do setor governamental vem discutindo mais sobre governança, ressaltando novas perspectivas da Administração Pública, especialmente, a necessidade do incentivo a participação da sociedade em prol da democratização dos processos decisórios públicos (REZENDE; FREURY, 2005).

O Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vêm utilizando bastante o conceito de governança. Para Coppedge (1995), governança é responsável pelas relações entre os atores sociais que são distintos em seus recursos de poder. O autor ainda explica que essas relações possuem normas e procedimentos que as regulamentam que devem ser respeitadas e atendidas por todos, chamadas pelo autor de fórmulas (PEREIRA *et al.*, 2010).

Essas instituições ainda ressaltam que para que se tenha uma boa governança é necessário que todos os segmentos da sociedade possuam representantes com liberdade para participar da gestão pública. Para que isso ocorra, é fundamental que se tenha um governo aberto, transparente, com ferramentas que estimulem o controle social e com uma estreita relação entre governo e cidadão. De modo que sempre a conduta ética seja respeitada e motivando a própria administração a encorajar os membros da sociedade a participar do processo de desenvolvimento social (PEREIRA *et al.*, 2010).

O exercício de uma gestão pública eficiente apresenta como uma de suas condições necessárias à disseminação de informações de qualidade para seus usuários. As primeiras transformações são visualizadas na distribuição das atividades econômicas, políticas, e sociais que em virtude dessas tecnologias tem quebrado fronteiras. Nessa perspectiva, tem se observado que as tecnologias de informação e comunicação permitem que os cidadãos tenham contato com serviços eletrônicos de modo cada vez mais rápido e facilitado (SANTOS JUNIOR; OLIVEIRA, 2012).

A falta de participação popular é um dos desafios para uma boa governança, tendo em vista que se a sociedade não tem interesse pela política e essa situação faz com a sua inserção na rede que se forma entre os Estados e os diversos atores sociais se torne mais difícil. Essa situação não é um prejuízo apenas do Estado, mas também, para a própria sociedade que perde ao não participar de um processo que lhe trará consequências diretas ou indiretas, no presente ou futuro (CELSO; SILVA; COELHO, 2012).

Um conceito mais abrangente refere-se a uma ampla estratégia de mudança para reforçar as instituições da sociedade civil e permitir que os governos possam se tornar mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos. A ONU (NAÇÕES UNIDAS, 2002, p.53-54), define governança como:

A governança não é necessariamente uma “entidade física”, nem é o ato de governar cidadãos. De modo mais realista, é entendida como um processo pelo qual instituições, organizações e cidadãos “guiam” a si próprios. A governança trata, também, da interação entre o setor público e a sociedade, e de como esta se organiza para a tomada de decisões coletiva, a fim de que sejam providos mecanismos transparentes para que tais decisões se materializem.

Além disso, deve-se atentar para o fato do governo possuir características que o distingue de organizações privadas, inclusive no que se refere a definição de governança. Na área privada, o termo está relacionado com a governança corporativa – abrangendo as relações entre acionistas, diretoria e conselho de administração, constituindo o sistema de governança corporativa (MONTGOMERY e KAUFMAN, 2003) -, no setor público a definição refere-se a capacidade dos Estado de implementar eficazmente as políticas públicas estabelecidas em seu planejamento (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003).

Conforme González de Gómez (2002) e Cabral (1995), o acesso à informação e à pluralidade de instrumentos de participação são elementos fundamentais para se observar a governança e o exercício da própria cidadania. A governança é um mecanismo importante para a obtenção de maiores níveis de transparência, para se facilitar a disponibilização de informações a população e para incentivar a participação popular na administração pública.

O acesso à informação pública refere-se a atuação do Estado como provedor de informações a sociedade, tornando-se um importante elemento de governança (RIBEIRO, 2004; GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002). A popularização do acesso a informação deve ser realizado através do reconhecimento desse direito proporcionando a veiculação programas junto ao Poder Executivo, reguladas e fiscalizadas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário.

Diversos autores (FREY, 2000; GOMES, 2005, RUEDIGER, 2002) discutem que no caso brasileiro ocorre o predomínio de *sites* governamentais que apenas tem o objetivo de oferecer serviços públicos a população, sem apresentar um campo informativo e instrumentos que incentivem a participação da sociedade. Dessa forma, constata-se que os *sites* do governo estão mais próximos do modelo de governo eletrônico do que o de governança eletrônica, o que sinaliza que as relações entre sociedade e governantes ainda encontra-se longe do ideal (ALVES; DUFLOTH, 2008).

2.2 TENDÊNCIAS TEÓRICAS DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Teoria da Agencia e a Teoria da Escolha Pública são tendências teóricas da governança eletrônica e apresentam nesse contexto, respectivamente, os seguintes objetivos: diminuir os conflitos de assimetria de informacional ente os administradores públicos e os cidadãos; reduzir os conflitos decorrentes do comportamento dos administradores públicos com a perspectiva de que eles possam tomar decisões para a maximização do bem da coletividade e não somente de seus interesses próprios. Esses objetivos podem ser obtidos em virtude da governança eletrônica promover transparência, *accountability*, possibilitar maior participação da sociedade, eficiência nos processos internos etc. (MELLO, 2009).

Portanto, com a finalidade de explicar de forma mais detalhada cada uma dessas teorias, a seguir será apresentado uma descrição da Teoria da Agencia e da Teoria da Escolha Pública.

2.2.1 Teoria da Agência

Os primeiros indícios da Teoria da Agência estão associados à Berle e Means (1932). Eles foram os responsáveis pelas discussões iniciais dos benefícios e custos da separação

entre propriedade e gestão, que, conforme explicado por Andrade e Rosseti (2007), tem relação direta com a evolução histórica das organizações, com a dispersão na quantidade de acionistas, com a pulverização na propriedade das empresas e com uma maior rotatividade na propriedade das ações.

As relações entre proprietários e administradores são bem antigas, entretanto, as diferenças de desempenho dos administradores proprietários e dos administradores não proprietários só ganharam uma abordagem mais intensa na década de 1970, por Jensen e Meckling (1976), que passaram a denominar os atores dessas relações como principal e agente e a introduzir os conceitos da Teoria da Agência.

O trabalho de Jensen e Meckling (1976) faz referência aos conflitos de interesse que são comuns em ambientes onde existe separação entre propriedade e gestão. Esses autores definem a relação principal-agente como uma espécie de contrato no qual uma das partes (o principal) incentiva a outra parte (o agente) a realizar algum serviço em seu nome, delegando autoridade ao agente. Relações com essas características podem ser visualizadas em várias situações, como, por exemplo, entre administradores (agente) e acionistas (principal) ou entre corretores (agente) e investidores (principal).⁸

Nascimento e Reginato (2008) explicam que enquanto uma empresa possui porte pequeno, o próprio proprietário consegue realizar a sua administração, tomando todas as decisões acerca da empresa, atuando como gestor e proprietário. À medida que a empresa vai crescendo e se desenvolvendo, sua administração torna-se mais complexa, situação que faz com que o proprietário admita administradores para exercer atividades de gestão em sua empresa. Desse modo, as decisões que antes eram realizadas pelo proprietário, passam a ser de responsabilidade dos administradores (ROCHA *et al.*, 2012).

A partir desse momento, o proprietário é chamado de principal e o administrador de agente, e, dessa denominação nasceu a Teoria da Agência, conforme exposto por Hendriksen e Van Breda (1999). O agente passa a ter o compromisso de administrar a empresa, exercendo algumas atividades para o principal, e, em contra partida, o principal assume o compromisso de remunerar o agente por esse trabalho.

Essa teoria tem relação com a fragmentação da propriedade e agente é todo administrador que não seja proprietário da organização. Portanto, Fontes e Filho (2003), discutem que o principal e o agente podem ter interesses distintos. Ainda conforme o mesmo autor, a separação entre propriedade e gestão, embora necessária, insere problemas de relação entre proprietários e gestores. Assim, o agente pode possuir interesses individuais que não

sejam os mesmos objetivos do principal, ou não empregar esforço suficiente para a condução do negócio (GODOY; MARCON, 2007).

Conforme Mendes (2001, p.15):

A Teoria da Agência apresenta-se como um arcabouço teórico voltado para análise das relações entre participantes de sistemas em que a propriedade e o controle de capital são destinados a figuras distintas, dando espaço à formação de conflitos resultantes da existência de interesses diferenciados entre os indivíduos.

De acordo com o apresentado pelo autor, observa-se a existência do conflito de agência, ao verificar que agente e principal são pessoas diferentes e, isso implica que os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão em conformidade com os do principal. Portanto, no conflito de agência, é identificada a incompatibilidade entre a postura desejada pelo principal e a adotada pelo agente (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS JUNIOR, 2012).

Pinto Júnior e Pires (2009) esclarecem que a teoria da agência é uma vertente da teoria dos contratos. Essa teoria analisa o relacionamento entre o principal e o agente e dessa relação surge problemas de conflito de agência. Martinez (1998) explica que a teoria da agência, além de identificar a natureza dos problemas existentes, recomenda medidas que assegurem a elaboração de contratos mais eficientes, visando minimizar os problemas decorrentes dos conflitos da relação entre principal e agente.

Segundo Martinez (1998, p.2), “a literatura organizacional consagra como principal o acionista ou o proprietário dos recursos econômicos, já no papel de agente encontra-se o gerente, que administra o negócio para os proprietários da empresa (principal)”. Portanto, a relação entre principal e agente não se limita apenas ao relacionamento entre proprietário e gerente, mas também, a relação existente entre gerente e acionistas, debenturistas, credores, clientes, governo, comunidade (ROCHA *et al.*, 2012).

A teoria da agência é uma forma de interação social e decorre do fato de uma pessoa, chamada de agente, agir em nome e no interesse de outra, denominada principal, num domínio particular de problemas de decisão. Essa teoria visa ressaltar os conflitos que podem surgir entre os diferentes possuidores de capital de uma empresa e a complexidade das formas de controle que devem ser introduzidas nas relações desenvolvidas entre os acionistas externos e os gestores, de forma a minimizar tais conflitos.

Essa teoria tem sido o embasamento teórico de diversas pesquisas, entre elas, destacam-se trabalhos como: Nossa, Kassai e Kassai (2000) realizaram estudo relacionando essa teoria com a contabilidade, a auditoria e o entendimento de fenômenos contábeis; Monsma (2000) investigou a racionalidade através de relações comparativas entre fazendeiros

de gado e capatazes no início do século XIX; Ross, Westerfield e Jaffe (2002) pesquisaram o papel do administrador e do administrador financeiro. Dalmácio e Nossa (2003) estudaram o desempenho dos fundos de investimento e Camargo e Barbosa (2003) discutiram que a abordagem da temática referente a fusões e aquisições teve seu surgimento com aspectos da teoria da agência.

A utilização da teoria da agência em trabalhos acadêmicos de diversas áreas de conhecimento, como contabilidade, administração, economia, marketing, já havia sido discutida Eisenhardt (1989), o que permite inferir que essa teoria tem possibilitado aos pesquisadores compreender melhor a relação contratual existente entre o principal e o agente, assim como, os conflitos e custos decorrentes da mesma. Esse fato sinaliza a relevância da teoria da agência para a produção científica e para as organizações (GODOY; MARCON; 2007).

Segundo Hendriksen e Van Breda (1999), o trabalho mais recente na área de teoria da agência refere-se à falta de informações, ou seja, quando nem todas as informações são de conhecimento de ambas as partes. Dessa forma, algumas consequências não são levadas em consideração por elas, o que é conhecido como assimetria informacional. Para Akdere e Azevedo (2004), a assimetria informacional ocorre devido à impossibilidade que o principal tem de identificar todas as ações do agente.

As informações recebidas pelo principal são fornecidas pelo agente, o que lhe possibilita controlar o tipo de informação disponibilizada ao principal, surgindo à possibilidade de ocorrer assimetria informacional, em virtude do agente e do principal possuir informação em diferentes níveis. Além disso, também pode ser visualizada através da ação oculta e informação oculta. De acordo com Arrow (1985), a informação oculta ocorre nas situações em que o agente pode fazer observações que o principal não pode. Mesmo essas observações podendo ser utilizadas pelo agente para sua tomada de decisões, o principal não tem capacidade de verificar se o agente utilizou as informações da melhor forma possível com relação aos seus interesses.

Ressalta-se, que como as informações do principal são oriundas do agente ao término de cada tomada de decisão e pelo pouco que o principal consegue obter através de monitoramento, lidar com a assimetria informacional acaba sendo um processo difícil e caro. Ainda nesse contexto, é explicado por Arrow (1985, p.39):

Nos problemas de informação oculta, o agente tem feito algumas observações que o principal não tem feito. O agente usa (e deve usar) esta informação na tomada de decisões; entretanto, o principal não pode checar se o agente tem usado sua informação de modo que sirva da melhor forma possível ao interesse do principal.

De modo semelhante ao que ocorre em uma organização privada, onde é possível verificar a existência de uma competição entre o principal (proprietários ou acionistas) contra a assimetria informacional ocasionada pelo agente (administradores, diretores e gerentes), no setor público, o mesmo tipo de competição pode ser visualizada (HEALD, 2003). Os cidadãos (principal), não conseguem realizar o monitoramento de todas as ações dos administradores públicos (agente), que possuem um número muito maior de informações sobre a gestão do que os cidadãos (principal). Dessa forma, no setor público, observam-se relações de conflitos de agência, o que permite inferir que alguns problemas em âmbito público possam ser observados à luz da teoria da agência (CRUZ, 2010).

Conforme Slomski (2008), ao se perceber que ocorre assimetria informacional entre o agente e o principal, surge à necessidade de verificar se o agente (gestor público) sempre tomará as decisões em prol dos interesses do principal. O gestor público apresenta interesses que podem estar associados a sua posição de gestor e alguns podem manter conflitos com os interesses dos cidadãos.

Albuquerque *et al.* (2007) apresentam como mediadora do conflito da assimetria informacional a *accountability* (dever de prestar contas) e os seus atributos (transparência, clareza e tempestividade) que contribuem para estreitar a relação entre cidadãos e a administração dos gestores públicos. Assim, aumentando a evidenciação e transparência das informações, pode-se reduzir a assimetria informacional no setor público e isso servir, ainda, como forma de obtenção de confiança da sociedade perante os gestores públicos.

Dixit (2002) explica a existência de várias pessoas atuando como principal o que faz com que boa parcela da população seja afetada pelas ações dos gestores públicos. Os agentes são motivados pelos incentivos de renda, entretanto, suas características individuais tem se tornado uma dificuldade na questão dos incentivos. Em virtude da dificuldade na fiscalização dos agentes na Administração Pública é indispensável que as ferramentas de controle incentivem os agentes a agirem em prol de ações favoráveis aos interesses do principal e não aqueles relacionados a seus interesses.

Como a sociedade e os gestores públicos podem ter interesses diferentes, as decisões do agente podem muitas vezes não estar em conformidade com o interesse do principal e ocasionar, um comportamento oportunista por parte do agente. A construção de estruturas de governança é necessária para que se possa tentar reduzir o comportamento oportunista dos agentes e para que se permita um melhor relacionamento com incertezas e variabilidades resultantes dos conflitos de agência entre principal e agente (DIXIT, 2002).

O controle social é um dos principais mecanismos de fiscalização dessa relação de agência disponível na sociedade. Esse controle deve ser desenvolvido pela população com o objetivo de garantir que os recursos arrecadados pelo governo e alocados em políticas públicas, sejam utilizados de maneira eficaz e de modo a maximizar o bem-estar da população.

Dixit (2002) discute que a inexistência desse tipo de controle abre caminho para a corrupção, que proporciona ineficiência e injustiça e contribui para o aumento das desigualdades e a perda de legitimidade dos governantes. Nos últimos anos, tem se observado que a prática da democracia no Brasil manifesta-se, principalmente, pela ação dos cidadãos por mais ética e transparência na gestão da administração pública.

Diante desse contexto, observa-se que é necessário que a sociedade desenvolva uma conscientização sobre mudanças culturais e educacionais para que possa exercer sua cidadania de maneira adequada. E uma das ações indispensáveis para atingir esse fim, é a priorização da transparência na gestão do setor público.

2.2.2 Teoria da Escolha Pública

A origem e a evolução da Teoria da Escolha Pública (TEP) datam do século XVIII, com o matemático Frances Marquês de Condorcet e a sua descrição do "paradoxo do voto". A origem contemporânea dessa teoria situa-se entre fins da década de 1950 e meados dos anos 60 e têm os economistas James Buchanan⁴ e Gordon Tullock como fundadores da TEP, com o trabalho *The Calculus of Consent*. O cientista político Anthony Downs (*An Economic Theory of Democracy*, 1957), e os economistas Mancur Olson (*The Logic of Collective Action*, 1965) e William Riker (*The Theory of Political Coalitions*, 1962) também são considerados cofundadores dessa teoria (BORSONI, 2004).

O desenvolvimento histórico da teoria da escolha pública está associado a uma abordagem crítica à economia de bem-estar. Ela veio analisar os problemas referentes à tomada de decisão coletiva, diante de alguns problemas como ineficiência da Administração Pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos e rigidez institucional. Este posicionamento com relação ao processo político tem alterado um pouco o ideal democrático e tem mostrado que eventualmente as aspirações desse ideal estavam elevadas em relação àquilo que o método democrático permite.

Essa teoria teve seu surgimento atrelado à relação existente entre os problemas discutidos pela economia e pela ciência política. Ela passou a se constituir como uma ramificação da Ciência Econômica que pesquisa as características da maneira como os governos tomam decisões nas alocações de seus recursos diante da sociedade (BORGES, 2001). James Buchanan e Gordon Tullock observaram uma crescente politização da economia, um movimento que pregava que o governo tinha capacidade de regular e administrar a economia, referindo-se a existência de um Estado Positivo. No entanto, a ocorrência de alguns fatores sociais na década de 70, tais como o desemprego e a inflação, começaram a evidenciar uma economia insatisfatória e o Estado passou a desempenhar uma responsabilidade regulatória nas atividades econômicas (SOUZA, 2013).

Nesse contexto surgiu a visão de falha do governo e os pesquisadores da escolha pública identificaram diversos tipos de erros no setor governamental, os quais apresentavam a mesma essência do que foi discutido em gerações anteriores por economistas. As políticas de nacionalização demonstravam a evidência clara do fracasso do Estado Positivo. As empresas estatais foram questionadas por não atingirem suas metas sociais e econômicas e por sua falta de responsabilização. Sendo assim, a teoria da escolha pública passou a ser visualizada com horizontes maiores do que as tradicionais formas de resolução dos conflitos, uma vez que oferece uma proposta que tem como objetivo explicar o comportamento político (SOUZA, 2013).

Diferentemente do que é visualizado na análise microeconômica da economia neoclássica, que tem como objeto as escolhas privadas que são realizadas pelos indivíduos sobre bens e serviços de utilização privada, a escolha pública tem como escopo as decisões coletivas referentes a bens públicos que são resultantes de decisões individuais.

Portanto, a TEP é responsável pelas decisões de indivíduos que afetam toda uma coletividade. As escolhas coletivas decorrentes de preferências individuais e as regras e procedimentos de decisão coletiva são os elementos básicos da TEP (BORSONI, 2004).

Segundo a TEP, os indivíduos estão sujeitos às mesmas motivações tanto na vida pública quanto na vida privada. Diante dessa visão, pode-se dizer que os indivíduos exercem seu poder de decisão no processo político como eleitores e no mercado como consumidores. A escolha pública tem o objetivo de estudar as preferências coletivas indiretas ou opiniões dos indivíduos como eleitores no processo político, em confronto com suas próprias preferências individuais e escolhas como consumidores no mercado (CRUZ, 2011).

A visão de que a condução econômica do governo orienta-se exclusivamente pelo interesse público, por meio da elaboração de políticas públicas que corrijam eficazmente a

correção das falhas do mercado, foi questionada pela TEP. De acordo com essa abordagem, os políticos e burocratas, assim como, empresários e consumidores na economia neoclássica, são atores racionais e motivam-se por seu interesse próprio. Essa realidade acarreta situações em que as políticas públicas visando o bem comum não conseguem atender a maioria da população. Sendo assim, a TEP parte da premissa de que existem falhas na atuação do governo, assim como, existem falhas no funcionamento do mercado (BORSONI, 2004).

O comportamento racional e o interesse próprio são apresentados por esse mesmo autor como os dois pressupostos básicos de análise da TEP. Eles são considerados elementos que estimulam as preferências individuais dos governantes e dos eleitores. A literatura ainda apresenta um terceiro elemento que se refere ao conjunto de regras e instituições políticas.

Conforme os pressupostos da TEP, a decisão dos governantes decorre de escolhas estimuladas por preferências individuais, realizadas sob determinadas regras e procedimentos de decisão coletiva, que são escolhidas em face da maior maximização dos benefícios individuais (BORSONI, 2004).

O auto interesse é o aspecto do modelo de indivíduo visualizado na TEP. Um indivíduo auto interessado corresponde àquela pessoa que procura os meios que lhes propiciem os fins que desejam, ou seja, o indivíduo age com o objetivo de satisfazer suas vontades e não a de outra pessoa. Dessa forma, a TEP explica que a política tem falhas e que as decisões tomadas coletivamente nem sempre alcançam o bem estar geral, porque, assim como no mercado, os indivíduos quando tomam decisões em políticas estão auto interessados. Portanto, não procuram o benefício dos outros, mas sim, o próprio benefício (BERNABEL, 2009).

A TEP ganhou relevância entre os estudos acadêmicos e passou a ser visualizada como uma extensão dos conceitos da teoria econômica convencional para o mercado político. Para essa teoria, seja no mercado ou na política, os indivíduos comportam-se da mesma forma, ou seja, são movidos pelo mesmo estímulo de maximização do auto interesse (DIAS, 2009).

Sabendo-se que os governantes têm a obrigação de oferecer bens e serviços públicos à sociedade, é feita uma analogia de um jogo político, em que se tem como jogadores os eleitores (consumidores) e os políticos (fornecedores). Esses jogadores correspondem de um lado àqueles que buscam os bens coletivos e do outro aqueles que permitem o fornecimento de tais bens. Assim, o jogo político tem de igualar a procura de bens coletivos com a capacidade econômica para fornecê-los. A principal diferença com relação a uma organização

refere-se ao fato de que os políticos estão preocupados em ganhar as eleições, em primeiro lugar, enquanto as empresas procuram ganhar lucros (FORMAINI, 2005).

Para Samuelson e Nordhaus (1993), a escolha pública é o processo pelo qual as preferências individuais são conjugadas nas decisões coletivas. Esse processo acarreta decisões de governo complexas que interferem na sociedade. Para a TEP, a população votante, embora racional, tende a ser ignorante nos temas relacionados ao governo. Como no mercado de bens e serviços, a informação não custa caro, os agentes apenas tomam decisões sobre o que lhes convém, enquanto que no "mercado político" os eleitores tomam decisões relativas a temas que não são do seu interesse (PREWORSKY, 1995).

Dessa forma, como os eleitores são racionalmente ignorantes, os políticos não têm como saber, antecipadamente, qual será a escolha desses eleitores. No "mercado político", grupos organizados privados vão atuar moldando a vontade dos eleitores de acordo com os seus interesses. Enquanto que os políticos fazem uso de mecanismos de venda de políticas públicas para agradar esses grupos em troca de votos, o que sugere que o jogo político funciona em prol do segmento social melhor estruturado e melhor posicionado com relação a renda (DOWNS, 1957; UDEHN, 1996).

A participação da população no processo político ocorre por meio do voto, mas também, através da participação de grupos de interesse. A TEP tem fornecido atenção à atuação dos grupos de interesse na influência e determinação das políticas. Olson (1982) diferenciou dois tipos de grupos, os de interesse público e as coligações distributivas que apenas visam um maior resultado para os seus membros. Ao serem analisadas as consequências macroeconômicas da participação das coligações distributivas, chegou-se a hipótese de que quanto mais estável no tempo for uma sociedade, mais grupos redistributivos criam.

Os analistas da escolha pública elaboraram muitos posicionamentos com relação as motivações econômicas dos políticos e as repercussões econômicas de sua estrutura política no direcionamento e na influência na vida das pessoas, por meio das leis, normas, regulamentos e impostos (CRUZ, 2012). Assim, pode-se dizer que indivíduos exercem seu poder de decisão no processo político como eleitores e no mercado como consumidores.

A escolha pública pode ser definida como o estudo das preferências coletivas ou opiniões das pessoas como eleitores no processo político, em confronto com suas próprias preferências individuais e escolhas como consumidores no mercado. Partindo desse contexto, a seguir são apresentados alguns conceitos para a TEP.

Para Muller (1989), a escolha pública pode ser definida como o estudo econômico do processo de tomada de decisão fora do mercado ou a utilização dos conceitos da economia à ciência política. O seu objeto de estudo é a teoria do estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, partidos políticos, a burocracia. Possui a teoria econômica como sua metodologia e apresenta como postulado básico o de que o homem é um maximizador de utilidades, egoísta e racional.

Tullock, Seldon e Brady (2002) conceituam a TEP como a análise científica do comportamento governamental e, em especial, o comportamento dos indivíduos com relação ao governo, não apresentando repercussões políticas, com exceção, dos casos em que uma política específica é visualizada como impossível ou extremamente indesejada para se atingir as metas políticas estabelecidas.

Na visão de Buchanan (2003), a escolha pública seria a “política sem romance”, conceito que vem desmistificar a imagem de que os governantes buscam sempre o bem da coletividade, concluindo que os administradores públicos não estão dispostos a maximizar o interesse público, mas sim, buscam a maximização dos seus próprios interesses. Formaini (2005) define TEP como uma teoria associada ao senso comum, tendo em vista que os governos são grupos de pessoas que interagem incentivados por alguma espécie de egoísmo que motiva os indivíduos em âmbito privado, com uma imagem de que o governo é um processo de tomar decisões levando em consideração os problemas sociais da coletividade.

Portanto, pode-se dizer que essa teoria refere-se ao comportamento dos indivíduos na sua atuação como votantes, baseando-se no fato de que as preferências individuais estão associadas às decisões coletivas. Assim, a decisão dos governantes decorre de escolhas estimuladas por preferências individuais, realizadas sob determinadas regras e procedimentos de decisão coletiva, escolhidas em face da maior maximização dos benefícios individuais.

2.3 GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Essa seção é formada, inicialmente, por uma breve apresentação da sociedade da informação que corresponde à base para o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e para a evolução dos conceitos de governança eletrônica e de transparência pública, em seguida, discute-se governo eletrônico, governança eletrônica, transparência e acesso à informação e, por fim, são apresentados estudos anteriores sobre a temática.

2.3.1 Sociedade da Informação

Os governantes públicos têm realizado suas ações em um contexto complexo e precisam adaptar-se às novas realidades inseridas a cada dia na sociedade. Com o surgimento da globalização e da era do conhecimento, na qual é embasada a sociedade da informação, observa-se que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) tornaram-se elementos fundamentais na maneira do Estado realizar suas principais funções. Essas tecnologias levam em consideração que a sociedade quer ter acesso ao governo de modo cada vez mais rápido e facilitado, o que passou a modificar a atuação da gestão pública (MEDEIROS, 2004).

A Sociedade da Informação está embasada nas TICs e nas ações que envolvem a aquisição, o armazenamento, o processamento e a disponibilização de informação através de meios eletrônicos. Essas tecnologias não promovem transformações na população por si só, no entanto, são usadas pela sociedade em seus contextos sociais, econômicos e políticos, passando a constituir a Sociedade da Informação, que corresponde a uma nova comunidade local que vem surgindo no mundo globalizado.

Segundo Coelho (2001), nos processos que têm a finalidade de implantar uma sociedade da informação, deve ocorrer o reconhecimento de que uma das medidas mais importantes a ser adotada é o desenvolvimento de ações referentes ao estabelecimento de um governo que se adapte às necessidades da nova Era do Conhecimento. Essa adaptação ocorre no sentido de proporcionar, através das TICs, melhorias nos processos de gestão interna da Administração Pública e da prestação de serviços à população.

Diante disso, diversas mudanças de paradigmas ocorridas nas últimas décadas do século XX, ocasionaram uma reestruturação econômica que transformou o modelo de desenvolvimento industrial em um modelo informacional. Essas mudanças também afetaram toda a sociedade que passou a se adaptar e aprendeu a conviver com esse novo cenário em que foi inserida. Foi nesse contexto, que as reformas administrativas dos estados ocorreram, com a finalidade de modernizar e flexibilizar as instituições públicas.

As discussões que envolvem essas reformas giram em torno de ações que apresentam como prioridade a prestação dos serviços públicos, especialmente, o seu acesso e a sua utilização, os quais podem ser melhor desenvolvidos com o uso de TIC. Essa situação pode desencadear, por consequência, uma melhor participação da população na gestão da Administração Pública (MEDEIROS, 2004).

Dentre as razões consideradas como elementos fundamentais para a inserção das TICs pelos governantes públicos em seus processos de administração interna e de prestação de

serviços à sociedade, são destacados por Diniz *et al.* (2009) os seguintes: “o uso intensivo das TIC pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços *online* e a necessidade de maior eficiência do governo”.

Em virtude disso, temas como eficiência, eficácia, transparência, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas são aspectos discutidos na formulação de programas de *e-governo*. Segundo Diniz *et al.* (2009), a implantação desses temas em políticas públicas e em programas de governo, torna necessário o uso de tecnologias e faz com que os programas de governo eletrônico se tornem uma medida pioneira na utilização dessas ferramentas pelos governantes públicos.

Portanto, a gestão municipal diante das crescentes mudanças impostas pela globalização e pelas tecnologias de informação e comunicação, associadas às necessidades da sociedade e dos recursos públicos limitados, vem impondo aos governantes uma nova maneira de gerenciar a gestão pública. Essa nova gestão do setor público deve estar preparada para as exigências de um ambiente mais complexo e em constante modificação. Diante dessa perspectiva, toda a tecnologia disponível em prol da sociedade deve ser utilizada, pois a atual realidade do mundo caminha para uma economia mais globalizada e tendo o conhecimento como seu principal alicerce (FUNAI; REZENDE, 2011).

Na visão de Moreira *et al.* (2010), o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação tem correspondido a um diferencial competitivo no âmbito de implantação das políticas governamentais, uma vez que elas podem melhorar a promoção da democratização, por meio de uma maior transparência e a *accountability* das ações dos gestores públicos. Entre os pressupostos básicos de uma democracia representativa está o governo visível, onde os gestores devem tornar públicos não somente as ações que desenvolvem, mas também, disponibilizar todas as informações relativas à gestão dos recursos públicos, proporcionando, assim, uma Administração Pública mais transparente e próxima da sociedade.

Fernandez e Molina (2005) esclarecem que as TICs apresentam como uma de suas contribuições, o fato de proporcionar a população uma Administração Pública mais transparente e eficaz na oferta de serviços, especialmente, aqueles relacionados aos serviços de informação. Os governantes públicos vêm se beneficiando dessas novas tecnologias para maximizar sua eficácia, o que melhora a gestão interna da administração pública e a relação entre os gestores públicos e cidadãos.

Dessa forma, constata-se que os sistemas de informação têm sido implantados em várias esferas do governo, possibilitando que um grande número de serviços *online* e

informações de interesse público sejam disponibilizados, o que contribui para geração de um aprofundamento da democracia e da cidadania da sociedade, ao permitir um fluxo de informações e idéias relacionadas com a Administração Pública.

Esse contexto permite observar que as novas tecnologias apresentam potencial para construir uma nova relação entre governo e cidadãos, ao pressupor-se que possibilitam uma Administração Pública mais eficiente, democrática e transparente, o que pode ocorrer através de uma maior participação virtual da população na elaboração das políticas públicas (OECD, 2001), o que pode permitir uma mudança significativa e relevante para a construção da boa governança.

As tecnologias de comunicação passaram a ser utilizadas no Brasil como elementos de modernização do governo no final da década de 1980. A partir de 1990, em paralelo ao desenvolvimento da internet, o processo de Reforma Administrativa do Estado foi ganhando uma maior notoriedade. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado foi criado no ano de 1995 e, correspondia, segundo Aguiar *et al.* (2013):

um modelo onde a gestão se solidifica na confiança, na descentralização da decisão, em formas flexíveis, na horizontalização de estruturas, na descentralização de funções, no incentivo à criatividade, na redução dos níveis hierárquicos, na avaliação sistemática, na capacitação permanente, na orientação para o cidadão-cliente, no controle por resultados e qualidade e participação.

Apesar da relevância das transações envolvendo o uso da Internet para o governo, os seus benefícios não estavam sendo visualizados em sua plenitude. Situação que começou a mudar com a publicação do Decreto nº 1.048 de 1994, que previa a administração dos recursos das TICs no Governo. Esse decreto criou o Sistema de Recursos de Informação e Informática que ficou conhecido como Administração Eletrônica, em virtude de ser responsável pela administração interna do governo (AGUIAR *et al.*, 2012).

Nessa perspectiva, é relevante discutir que a formulação e a implementação da política de utilização das TICs no Brasil ganharam um maior impulso com um conjunto de outros projetos. Entre eles, o programa Sociedade da Informação foi um dos mais importantes, tendo o Ministério de Ciência e Tecnologia como responsável pelas ações que buscavam a solidificação da economia e o crescimento do contato da população com os benefícios decorrentes do uso das TICs.

O Livro Verde foi publicado no segundo semestre do ano 2000 e é responsável por apresentar os detalhes dessas ações. Esse livro foi formulado pelo Programa Sociedade da Informação no Brasil e define ações prioritárias para uma Sociedade da Informação. Além

disso, disponibiliza discussões sobre as oportunidades e os riscos que poderão ser enfrentadas quando da implantação de tais medidas.

Aguiar *et al.* (2013) explica que a medida que os governantes passaram a utilizar as tecnologias de informação para as suas ações, verificaram a necessidade de transformá-las em políticas do Estado. Em virtude disso, elas podem ser visualizadas como instrumentos de suporte ao movimento de Reforma do Estado. Portanto, uma Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo no ano 2000 foi estabelecida pelo governo. Essa proposta apresentou a relevância das TICs como apoio ao movimento de modernização do Estado, através do melhor fornecimento de serviços e de informações à população e por meio da redução de custos e do controle social sobre as ações do governo. Para isso, esse projeto definiu diversas ações de governo eletrônico entre os órgãos que constituem a administração direta.

Já no ano de 2001 foi criada a Infraestrutura de Chaves Públicas, através da publicação da Medida Provisória nº 2.200, de 28 de junho de 2001, que ficou sob a responsabilidade do Instituto de Tecnologia da Informação. Essa medida provisória possibilitou a utilização de assinaturas eletrônicas, de certificação digital e permitiu a garantia legal dos documentos de tramitação eletrônica. Associado ao início da prestação de serviços, por meio da Internet foram desenvolvidas regulamentações, conhecidas como cartilhas padrões Brasil *e-gov*, para aperfeiçoar a prestação de tais serviços e o fornecimento de informações através dos meios eletrônicos (AGUIAR *et al.*, 2012).

A utilização das TICs no Brasil está associada a dois tipos de visões, uma instrumental e outra emancipatória. Na primeira, observa-se a utilização das TICs na oferta de serviços e informações para a sociedade, fornecedores e servidores, mantendo relação com características do governo eletrônico: disponibilização de informações e serviços públicos; prestação de contas públicas; promoção do ensino à distância e a alfabetização digital; promoção da difusão cultural; promoção da aquisição de bens e serviços via Internet. Enquanto a emancipatória, utiliza as TICs como mecanismo de democracia e participação da sociedade no governo, mantendo as seguintes características: possibilita a formação de novas redes sociais e políticas e novas formas de participação democrática; possibilita a criação de uma esfera pública virtual para a prática da e cidadania.

Conforme Pinho (2008), as TICs têm sido implantadas na Administração Pública por meio do *e-gov* ou governo eletrônico, que corresponde a uma informatização de atividades internas desses governos e a interação com a população. Uma das formas centrais dessa informatização é o desenvolvimento de portais governamentais, através dos quais, o setor

público apresenta sua identidade, seus propósitos, suas realizações e disponibiliza serviços e informações para os cidadãos.

Portanto, o governo eletrônico pode ser compreendido como a capacidade de oferta de serviços aos cidadãos, associados com a dinamização dos processos públicos de forma integrada, ou seja, envolvendo todas as instâncias de âmbito público, por meio das inovadoras tecnologias de informação e comunicação, visando a integração, transparência, governabilidade e a democracia. Assim, observa-se que as TICs deram um novo movimento as relações do Estado para com a sociedade, situação que vem contribuir para melhorar a governabilidade, os processos internos do Estado e a prestação de serviços a população.

2.3.2 Governo Eletrônico

A Administração Pública brasileira até chegar ao modelo atual passou por diversas fases. Nos períodos do Império e da República Velha (1889-1930), a forma de governo observada era a Patrimonialista, caracterizada por não se diferenciar o bem público e o bem privado. Depois da Revolução Constitucional de 1930, surge o Estado Liberal e a Administração Pública Burocrática, em virtude das exigências por um modelo que não privilegiasse apenas os interesses particulares, mas sim, os coletivos (PAIVA, 2002).

Durante o Século XX, ocorreu o aumento dos serviços ofertados à sociedade e o surgimento do Estado Empresário, o que acarretou o início do modelo Pós-Burocrático ou Estado Gerencial e a busca de uma aproximação entre cidadãos e governo e, também, uma maior participação no Estado por parte da população ainda no final da Ditadura Militar, o que possibilitou o início das discussões sobre o princípio da transparência na Administração Pública (AMARAL, 2007).

A política de Governo Eletrônico começa a se desenvolver no início da década de 1990, em meio a um modelo de Estado Gerencial e da tentativa de inserção do Princípio da Transparência na Administração Pública. Portanto, o Governo Eletrônico teve seu surgimento atrelado à necessidade de se permitir uma maior interação entre os governos e os cidadãos, atuando de modo a tornar o serviço público mais moderno e transparente, por meio da implantação das tecnologias da informação na oferta de seus serviços a sociedade.

Prado (2004) discute que o surgimento do governo eletrônico ocorreu em meio a um contexto, marcado por movimentos de reforma do Estado e discussões de temas como *accountability* e transparência e pelo desenvolvimento das novas tecnologias na área da

informática que possibilitaram a elaboração de sistemas de informações de maior qualidade e mais específicos e a difusão da internet na sociedade brasileira.

Na visão de Rezende e Frey (2005), o governo eletrônico tem como finalidade o uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas aos processos do governo e do governo para com a sociedade. A literatura ao discutir as relações originadas pelo governo eletrônico apresenta três perspectivas: aplicações *web* com foco para o segmento governo-negócio [G2B]; aplicações *web* voltadas para a relação governo-cidadão [G2C]; e aplicações *web* referentes a estratégias governo-governo [G2G].

Além de permitir que essas relações aconteçam em tempo real e de maneira efetiva, o governo eletrônico, seria ainda, responsável por contribuir com as práticas de boa governança e com uma mudança importante nas estruturas de governo, possibilitando um Estado mais efetivo, transparente e em constante aperfeiçoamento de seus processos administrativos, além do provimento democrático de informações para decisão (FREY, 2002).

O governo eletrônico é definido por Ruediger (2003), como sendo o “uso das novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade e objetiva o aumento da eficiência na administração pública para a melhoria das condições de vida dos cidadãos”. Nesse sentido, o governo deve exercer suas funções, de maneira integrada, eficiente e transparente, utilizando as novas tecnologias para atingir esse objetivo.

Esse mesmo autor afirma que o governo eletrônico pode ser considerado como um dos principais responsáveis pelas práticas de boa governança, tendo em vista que ele possibilita que a sociedade tenha contato com informações antes pouco divulgadas pela inexistência de um meio de comunicação de larga abrangência como a Internet. No entanto, para que governo eletrônico tenha uma efetiva participação da sociedade é necessária uma mudança cultural na população e no poder público, em virtude desse último ser responsável por uma “política voluntarista” por sua parte e da população organizada, uma maior participação da sociedade nas decisões políticas, abertura planetária para diversas formas de especialidades e de parceria etc (MENEZES, 2006).

Nesse sentido, Ruediger (2003) discute que o contato do governo com a sociedade seria ampliado para além dos serviços comuns, com a introdução efetiva do *accountability* e a interação entre os gestores e cidadãos, assim como, a disponibilização de informações da real situação dos governos para possíveis discussões da realidade pública. Assim, seria formada uma Administração Pública virtual fortalecida, em que seria possível um controle social dos atos públicos mais eficientes pela sociedade.

O governo eletrônico, diante de uma visão mais abrangente, seria um elemento determinante no acesso a informações importantes para articulação de apoios, capacitação de grupos de pressão, incremento da capacidade cívica e de capital social, além de possibilitar o desenvolvimento econômico e de relações mais democráticas e transparentes entre o Estado e população. (RUEDIGER, 2002).

De acordo com Fernandes (2004), o tema do governo eletrônico entrou nas pautas governamentais com uma notória relevância e proporcionou diferentes discussões com a finalidade de tratar da essência dos conceitos e das possíveis consequências desse termo que estava surgindo no ambiente público. A estrutura de conceitos, modelos, tecnologias e instrumentos relacionados ao *e-gov* apresentava potencial necessário para implantar as principais diretrizes balizadoras da reforma da Administração Pública.

As instituições públicas brasileiras desde os anos de 1990 vêm utilizando sites na Internet, com o objetivo de implantar um sistema eletrônico de comunicação. O início das discussões mais efetivas a política e-governo aconteceu em maio de 1999 e resultou na publicação de um documento que ficou conhecido como “Livro Verde”, em setembro de 2000.

O Livro Verde apresentava uma Proposta de Política de Governo Eletrônico inovadora, uma vez que apresentava um paradigma cultural baseado na inclusão digital, visando reduzir custos, melhorar a gestão e a qualidade dos serviços ofertados aos cidadãos e a transparência e a simplificação de processos. O documento também estabeleceu como elemento fundamental a inclusão social e o crescimento na utilização da tecnologia de informação pela população brasileira, permitindo a universalização e a democratização do acesso aos serviços públicos, com quiosques públicos ou comunitários, além da interiorização dos serviços do governo (PEREIRA *et al.*, 2004).

A melhor estratégia para a difusão do uso da Internet na função pública e a definição de qual é o papel do governo neste campo vêm sendo objeto de interesse e debate no Brasil. O Governo Federal tem manifestado comprometimento com a aplicação e uso das novas tecnologias da informação, apresentando como um de seus maiores desafios a ampliação do acesso a Internet para os cidadãos de baixa renda.

No Brasil foram desenvolvidos três grandes conjuntos de medidas que estabeleceram as bases de implantação do e-governo no contexto brasileiro: o Programa Sociedade da Informação; o Brasil Transparente; e o Br@sil.gov. Esses programas compartilham alguns objetivos comuns e são complementares entre si. O objetivo dos três é possibilitar que “qualquer cidadão brasileiro tenha acesso às novas tecnologias de informação, estando

preparado para participar das novas dimensões da vida democrática que tais tecnologias estão instaurando no país e no mundo.” (AFONSO; FERNANDES, 2001, p. 26).

A importância dos programas de governo eletrônico no contexto da Reforma do Estado corresponde a um *rol* de medidas caracterizadas tanto pela possibilidade de acesso às informações públicas pelo desenvolvimento econômico, transparência e democratização, ressaltando a troca de informações através da Internet (VAZ, 2003; RUEDIGER, 2003). Além disso, contribui para aperfeiçoar as relações governamentais internas e externas, permitindo um maior nível de governança e desenvolvendo melhorias nos processos da Administração Pública (PRADO, 2009; FERNANDES, 2004).

A definição de governo eletrônico é ampliada por Pinho, Iglesias e Souza (2005), pois esses autores afirmam que o governo eletrônico seria mais do que um meio para a disponibilização de serviços *online*, é uma medida de capacitação política da sociedade, que proporciona uma maior participação da população no exercício da cidadania. Dessa maneira, essa ferramenta de controle social deve disponibilizar informações que sirvam para promoção de relações mais democráticas e transparentes entre governo e população.

Jardim (2007) entende que o governo eletrônico é um fenômeno historicamente recente, decorrente de um processo de experimentação que tem se ampliado e ganhado forma em diversas partes do mundo. É responsável por apresentar diversas faces, e uma delas, corresponde à governança eletrônica. No contexto atual, a utilização do conceito de *governance* ao governo eletrônico está delimitada pelo custo de produção, acesso e qualidade da informação, fatores críticos dos processos de escolhas públicas que geram discussões tanto sobre eficiência econômica quanto sobre decisões públicas.

A governança pode ser entendida de maneira simplificada como sendo a capacidade do governo de implementar de forma eficiente suas políticas públicas. É um assunto de notória relevância nas pesquisas contemporâneas da atualidade, tanto na área pública quanto na privada. O desenvolvimento das novas tecnologias, nas últimas décadas, incentiva o estudo das possíveis consequências acarretadas por essas inovações na forma como o Estado presta seus serviços, assim como em sua própria gestão administrativa (MEDEIROS, 2004).

A relevância do governo eletrônico no contexto da gestão pública pode ser justificada pelo fato dele permitir que seja aperfeiçoada a capacidade da Administração Pública em aumentar o valor público, assim, a própria qualidade de vida da sociedade repercute com esse aperfeiçoamento. Portanto, a Governança Eletrônica deve possibilitar à sociedade uma estrutura que permita a participação efetiva, em um processo político inclusivo, sendo

precursor de um consentimento público bem-informado e uma base cada vez mais ampla para a legitimação dos governos (CELSO; SILVA; COELHO, 2012).

Mesmo sabendo-se que a governança eletrônica pode ser visualizada como uma ferramenta que proporciona suporte ao processo de transformação política, inclusão e participação democrática, Celso, Silva e Coelho (2012) salientam que a consolidação da democracia depende de um conjunto de elementos que vão além da mesma. Portanto, é necessário enfatizar que, governança eletrônica, assim como governo eletrônico, são temas que ainda encontra-se em formação e sua realidade empírica ainda é fruto experimental das Reformas Administrativas e Tecnológicas das duas últimas décadas.

2.3.3 Governança Eletrônica

Nos últimos anos vêm se buscando uma gestão mais eficaz e transparente, devendo os governantes apresentar ferramentas que permitam a interação entre serviços públicos e sociedade. Segundo explicação de Barbosa (2004), as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) transformaram-se em um dos elementos mais relevantes de articulação das atividades operacionais dos governos, aperfeiçoando a disponibilização de informações e a prestação de serviços à sociedade.

As TICs permitem um governo mais estreito entre governantes e cidadãos, ao mesmo tempo, possibilitam que a população passe a ter contato com ferramentas que a permite interferir nas decisões governamentais por meio dos sítios eletrônicos (CHADWICK, 2003). A aplicação dos recursos dessas tecnologias na Administração Pública é conhecida como a governança eletrônica ou *e-governança*.

A *e-governança* têm como premissa básica a utilização das TICs nas atividades e ações de governo, seja de governo para governo ou de governo para a sociedade. A governança pode ser utilizada no sentido de melhorar a capacidade do governo administrar e desenvolver suas políticas de atuação, sendo definida pelas Nações Unidas (2002, p.54) como:

a utilização pelo setor público de tecnologias de informação e comunicação inovadoras, como a Internet, para oferecer aos cidadãos serviços de qualidade, informação confiável e mais conhecimento, visando facilitar-lhes o acesso aos processos de governo e incentivar sua participação. É um comprometimento inequívoco dos que tomam decisões [governamentais] com o estabelecimento de parcerias mais estreitas entre o cidadão comum e o setor público.

Assim, observa-se que governança enfatiza uma nova forma de visualizar a Administração Pública e a gestão de políticas públicas, tendo em vista que “governar torna-se

um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente” (STOKER, 2000).

Nessa perspectiva, a *e-governança* passa a contar com três elementos constituintes: a tecnologia, os indivíduos e a Administração Pública. Não se relacionado apenas com a administração da tecnologia, mas também, com a gestão das instituições, uma vez que sempre existirá a criação de serviços de Internet nas cidades, proporcionando a distribuição de informações e permitindo um maior nível de comunicação com a população. (FREY; REZENDE, 2005).

Portanto, pode-se verificar que a governança eletrônica é um tema complexo, não possuindo um conceito único, tendo em vista que diferentes definições são apresentadas na literatura para essa temática. Muitos autores (FANG, 2002; SAIDI; YARED, 2002 E CHAIAN, 2004) a enxergam como uma parte do governo eletrônico.

No entanto, na presente pesquisa, utiliza-se a conceituação usada pela UNESCO (2005), segundo a qual, o governo eletrônico corresponde ao modo por meio do qual as instituições incorporam as TICs na disponibilização de seus serviços e ela refere-se as políticas, estratégias, visões e recursos necessários para efetivação do governo eletrônico, assim como, a organização do poder político e social para utiliza-lo no controle social.

O conceito de governança eletrônica é mais abrangente que o de governo eletrônico, tendo em vista que pode influenciar o modo como os governos e a sociedade referem-se uns aos outros. Já o governo eletrônico corresponde a oferta de informações e serviços através de meios eletrônicos (UNESCO, 2005). De acordo com essa mesma fonte, sua principal finalidade é melhorar a boa governança, uma vez que a utilização das TICs pode proporcionar o aumento da participação cidadã, envolvendo os governantes na oferta de melhores serviços em termos de tempo, podendo ter custos de transação mais baixos e serviços públicos mais acessíveis (MELLO, 2009).

Conforme discutido por Paul (2007), a governança incentiva as relações intergovernamentais, otimizando a formulação de políticas mais eficientes, eficazes, efetivas, sustentáveis e transparentes. Além disso, Mello (2009) discorre que ela pode ser considerada uma ferramenta de controladoria, em virtude de permitir que a população possa ter contato com informações e serviços públicos, possibilitando a prestação de serviços e informações do governo público, utilizando ferramentas eletrônicas e permitindo que o governo possa se relacionar com a sociedade e servindo como um incentivo a mudança social.

Assim, discute-se que a governança eletrônica refere-se à forma como se conduz uma sociedade para que se possa atingir seus objetivos, sendo a participação popular uma das

responsáveis por proporcionar uma mudança interna no aparato estatal e uma reorganização entre Estado e cidadãos. Entretanto, a melhor forma de oferecer serviços públicos a sociedade não possibilita necessariamente uma reestruturação do Estado.

Essas mudanças proporcionam uma governança social baseada na elaboração de canais de comunicação que permitem a participação popular. Assim, o que ganha relevância é o crescimento do poder social, fato que acarreta a inclusão da sociedade nos processos de tomada de decisão política. As TICs agem como uma espécie de catalisadores desse processo, uma vez que oferecem elementos que possibilitam a elaboração de novos modelos de redes sociais e políticas, além de desenvolver novas maneiras de participação democrática, ressaltando formas mais fáceis de relacionamentos entre sociedade e políticos (FREY, 2000).

Entretanto, é importante que seja discutido que mudanças no Estado não ocorrerão apenas pela inserção das TICs na Administração Pública. A Internet não foi criada para possibilitar que a sociedade exerça cidadania. Entretanto, ela apresenta características democráticas e pode ser utilizada para melhorar as formas de contato dos cidadãos com as decisões dos governantes (FREY, 2000). O primeiro passo para isso deve ser a vontade do governo, que deve visualizar os novos recursos obtidos por meio das TICs, como ferramentas fundamentais em suas estratégias de reforma administrativa, participação política e desenvolvimento social (FREY; REZENDE, 2005).

As estratégias que envolvem a governança eletrônica apenas permitirão um aperfeiçoamento real dos serviços públicos se passarem a ser observados no contexto da reforma da Administração Pública. Por consequência, se espera que de um lado se tenha a necessidade da adaptação das atividades e dos processos administrativos ao formato da era digital, e por outro lado, a definição de novos conceitos de governança, que priorizem o desenvolvimento de redes sociais e parcerias públicas, ao contrario da abordagem burocrática tradicional (SAMPAIO, 2009).

Salienta-se, ainda, que não é necessária apenas a disponibilização de ferramentas *online* para participação da sociedade. É fundamental que elas sejam capazes de influenciar as decisões dos governantes e que tenham efeitos que possam ser observados no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas (FREY; REZENDE, 2005; JARDIM, 2004; RUEDIGER, 2002).

De acordo com Sampaio (2009), a governança eletrônica desejável é aquela que promove mudanças no Estado em três aspectos principais: é necessário que o governo permita a interação da sociedade em seu processo de tomada de decisões; que possibilite a consulta de

informações e o monitoramento das atividades do governo e a realização de discussões públicas; e, por fim, é imprescindível a participação popular na gestão pública.

No Brasil, diversos autores (FREY, 2000; GOMES, 2005, RUEDIGER, 2002) observaram em seus estudos que existe o predomínio de portais eletrônicos governamentais que apenas oferecem serviços públicos a população, com ambientes informativos superficiais, sem a presença de ferramentas que estimulem a participação da sociedade na gestão governamental.

Dessa forma, os portais do governo apresentam mais características de governo eletrônico e ainda se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado e permitir novas formas de interação entre governantes e os cidadãos, pois falta o incentivo a participação popular nas decisões do governo, que corresponde a peça fundamental de uma boa governança eletrônica.

A apresentação da conceituação de governança eletrônica remete a outro assunto intimamente ligado ao governo eletrônico, a democracia eletrônica. Esse termo, segundo Medeiros (2004), consiste em estimular entre outras coisas a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões dos governantes públicos, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pela sociedade.

Diante desse contexto, Mello (2009) apresenta os conceitos para esses três termos relacionados ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação: “o governo eletrônico consiste numa entrega de informações e serviços governamentais, por meio eletrônicos”; “a governança eletrônica é responsável por permitir a participação direta dos eleitores na gestão das atividades”; e “a democracia eletrônica como a utilização dos recursos das TIC para promover o aumento do grau e da qualidade da participação pública no governo”.

Dessa forma, observa-se que o avanço da tecnologia não deve ser visualizado apenas por meio da disponibilização de serviços *online*, mas também, por ser responsável pelo desenvolvimento da interação entre governo e sociedade e por demonstrar a cada dia a necessidade da implantação da transparência pelos governantes públicos. Em resumo, as TIC são as responsáveis pelo desenvolvimento da governança eletrônica e pelos seus dois itens básicos, governo eletrônico e democracia eletrônica. Desse modo, elas exercem um importante papel democrático, uma vez que possibilitam uma melhor atuação da sociedade no controle social dos atos públicos.

2.3.4 Práticas de Governança Eletrônica

A pesquisa de Holzer e Kim (2005) que teve a finalidade de formular um índice de governança eletrônica para avaliar as *websites* das cem maiores cidade do mundo, serviu de base para o estudo de Mello (2009), o qual será adotado nessa pesquisa. A estrutura adotada por Holzer e Kim (2005) considera que a governança eletrônica, engloba o governo eletrônico (prestação de serviços públicos) e a democracia eletrônica (participação cidadã no governo) e que esses dois são representados por cinco subgrupos de práticas: conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança e usabilidade.

As práticas de conteúdo são classificadas por Holzer e Kim (2005) em cinco áreas: acesso a informações de contato, documentos públicos, informações sensíveis e materiais multimídia. As informações de contato devem permitir que a sociedade tenha acesso a informações sobre a estrutura administrativa do governo, ao endereço dos órgãos internos e externos, inclusive com horário de funcionamento, nome dos gestores que estão responsáveis por tais órgãos, informações sobre a agenda do gestor e das políticas públicas dos governantes.

Os principais documentos que devem ser disponibilizados são os códigos e regulamentos dos municípios, informações de orçamento, de licitações, de concursos públicos, além de possibilidade de fazer download, assim como, permissão de copiar os arquivos disponibilizados. As informações sensíveis referem-se ao uso dos portais eletrônicos dos municípios como uma ferramenta de alerta para problemas, agenda de eventos da comunidade e quadro informativos. Já o uso de multimídia pelos governantes, corresponde ao fato de serem utilizados arquivos de áudio e vídeo para apresentar atividades públicas nos sítios dos municípios.

Segundo Holzer e Kim (2005), as práticas de serviços podem ser classificadas em serviços que possibilitam que a população interaja com o governo (instrumentos que permitam a consulta de informações, acesso a informações sobre educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, ferramentas para possíveis denúncias, disponibilização de informações sobre políticas públicas etc.) e serviços que permitam que a sociedade possa registrar-se nos eventos e nos serviços (pagamentos de tributos, concessão de licenças, certidões ou permissões, pregoes eletrônicos etc.).

Com reação a prática de participação cidadã, Holzer e Kim (2005) explicam que essa prática vem sendo a prática que tem ganhado mais atenção pelos estudiosos da governança eletrônica nos últimos anos, em virtude da mesma exigir grandes esforços dos governantes e dos cidadãos para sua eficaz implantação e manutenção. Ainda segundo os mesmos autores,

essa prática refere-se a existência de ferramentas que permitam contato *online* dos cidadãos com os gestores públicos, a em do incentivo a participação popular em decisões de orçamento e planejamento e a possibilidade da realização de críticas e sugestões sobre temas diversos.

Algumas práticas de participação cidadã que a literatura sugere que sejam apresentadas nos sítios são as seguintes: boletim informativo *online*, bate papo, fóruns de discussão, chats, email para contato, agenda de discussões públicas, fazer pesquisas de satisfação quanto aos serviços prestados e solicitação de sugestões quanto a melhoria da estrutura de governança eletrônica e a disponibilização de um item específico participação cidadã que vise apresentar explicações sobre a importância da sociedade participar na implantação das políticas públicas.

Mello (2009) explica que os sítios devem apresentar confidencialidade e segurança na transmissão dos dados, devendo as informações disponibilizadas nos sítios serem protegidas contra acesso a manipulação e uso indevido, tendo em vista que se os usuários verificarem segurança nos portais eletrônicos preferirão interagir com os governantes por meio eletrônico. Holzer e Kim (2005) discutem que as práticas de privacidade e segurança devem ser classificadas em dois tipos: políticas de privacidade e de autenticação de usuários.

Ainda segundo os mesmos autores, a primeira refere-se a declarações de privacidade do sítio, possibilidade de diminuição de informações pessoais, uso de senhas e contato via email para denúncias e críticas. A segunda diz respeito ao acesso a informações públicas em um espaço específico que solicite senha e o acesso a informações não públicas para servidores em uma área restrita que exija senha e registro.

Por fim, Mello (2009) discute que os portais eletrônicos devem ser construídos de modo que aqueles usuários que não estejam familiarizados com tais sítios, possam facilmente encontrar as informações que busquem nos portais e consigam realizar todas as ações referentes a governança eletrônica. Holzer e Kim (2005) classifica a prática de usabilidade e acessibilidade em três áreas: páginas tradicionais (tamanho da homepage, canais personalizados para cada público alvo, links clicáveis na página inicial para todas as páginas, mapa do sítio, data da última atualização), formulários (disponibilizar arquivos em pdf, formulários acessíveis através das teclas ou cursor), ferramentas de pesquisa (item de busca na página principal para todas as secretarias) e deficiência de acesso (conteúdos em mais de um idioma, conteúdo de áudio com legendas, acesso ao sítio através do teclado).

2.3.5 Transparência e Acesso à Informação

A gênese do processo de transparência pública deve-se a um arcabouço normativo que vem a fortalecer a democracia e iniciou-se com a *New Public Management* (NPM), que se traduz em uma visão pública orientada para o cidadão, com foco em resultados, onde preconiza a incorporação de instrumentos gerenciais do setor privado pelo setor público (REZENDE, CUNHA e CARDOSO, 2010; UPPING e OLIVER, 2011), o que facilitou no Brasil a aprovação de uma Constituição Federal, batizada por Ulysses Guimarães de constituição-cidadã, que Expressa em seu inciso XXXIII, do art. 5º que: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral...” (BRASIL, 1988).

Ao traçar um paralelo entre as organizações privadas e as entidades públicas, os cidadãos podem ser equiparados aos proprietários, sócios ou acionistas. Na visão de Slomski (2005, p. 96), “no Estado o cidadão é sócio e por vezes sócio-beneficiário dos serviços por ele prestados”. Pederiva (1998) menciona que para o cidadão participar competentemente do Estado, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhoria das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população.

A legislação vem se adequando aos anseios da sociedade, ao evoluir para a criação de políticas de acesso à liberdade da informação, quando editou a Lei da Transparência, que determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a Lei de Acesso à Informação, que cria mecanismos oportunizando ao cidadão o acesso às informações públicas, o que fortalece a *accountability*.

A transparência representa um poderoso instrumento que possibilita uma melhor gestão dos recursos públicos, estabelecendo regras claras e precisas a todos os gestores e em todas as esferas. Essas regras incidem sobre a gestão da receita e da despesa públicas, sobre o endividamento e gestão do patrimônio público (RIBEIRO; BORBOREMA, 2006). Quando exigida para os atos de gestão da administração pública deve ser enxergada como uma ferramenta importante de controle, que deve ser utilizada pelos cidadãos, para fiscalizar as ações dos governantes das três esferas do governo: federal, estadual e municipal.

A transparência no setor público, considerada como um requisito para uma gestão democrática depende do grau e da forma como se dá o acesso dos usuários à informação e tal

variável é definida mediante um processo político e ideológico, em que se opta ser transparente ou não. Tanto que é possível observar dificuldades de assimilação das informações dos atos da administração pública pelos usuários e, até mesmo, a ausência da transparência do poder público perante a comunidade (CRUZ; FERREIRA, 2008).

As discussões referentes à transparência dos atos da gestão pública ganha especial enfoque, em virtude do crescimento e da disseminação das tecnologias de informação, o que ocorrendo a nível mundial e no Brasil não deixa de ser diferente, tendo em vista a elaboração de ferramentas de disponibilização de informações da administração pública para a sociedade (AKUTSU, PINHO; 2002).

Assim, essa difusão de informações favorece os atores sociais, na busca da transparência, responsabilização e prestação de contas (FERREIRA, 2004). A transparência relaciona-se a abrangência e a fidedignidade pelos quais as ações dos entes públicos são apresentadas à sociedade, devendo ser divulgadas todas as informações relacionadas aos atos dos agentes e as atividades públicas, o que permite que as organizações e agentes públicos passem a ser objetos de constante supervisão e avaliação pela sociedade (ROCHA, 2011).

Segundo Cruz (2010), a transparência para a gestão pública contempla dois aspectos: aquele referente à disponibilidade de informações e aquele relacionado ao controle social exercido pela população. A partir dessas duas vertentes, observa-se que a primeira abordagem deve processar-se de maneira ampla, clara e acessível, para que a segunda possa atuar de maneira eficaz.

Raupp e Pinho (2011) enfatizam que “sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos”. Pinho (2008), nessa mesma perspectiva, discute que a transparência pode ser visualizada como um elemento de contribuição para redução da corrupção em âmbito público e como um aspecto capaz de permitir que as relações entre o Estado e a sociedade civil possam ser mais democráticas.

A transparência e o controle social promovem o aprimoramento da execução de políticas e da legitimidade fiscal dos governos, contribuindo para: (a) melhorar a compreensão e o atendimento à evolução das necessidades da população; (b) alavancar o conhecimento e os recursos; e, (c) desenvolver soluções inovadoras (OCDE, 2011).

Na última década, o Brasil avançou em transparência pública, especialmente, com relação à transparência das despesas públicas, ao implementar a Lei Complementar 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A Controladoria Geral da União

(CGU) lançou, em novembro de 2004, o Portal da Transparência, que tem o objetivo de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentando a transparência da gestão pública ao permitir que o cidadão acompanhe como os recursos públicos estão sendo utilizados, e, assim, ajudá-los na fiscalização (CGU, 2013).

Em 2009, com a edição da Lei Complementar 131, denominada Lei da Transparência Federal, causou acréscimos e modificação de dispositivos à LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em meios eletrônicos de acesso público.

Matias-Pereira (2010) expressa que a democratização do Estado tinha como um dos pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Assim, a transparência do estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constitui um requisito essencial. Wright, Marinho e Araújo (2012), com base em Mendel (2009) e Vivot (2010), afirmam que “para o efetivo exercício da democracia se faz necessário o acesso à informação”, pois “a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo de decisões que os afeta”.

A Carta de Serviços ao Cidadão criada com o advento do Decreto 6.932 (Brasil, 2009), que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, foi o primeiro passo brasileiro na regulamentação do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal. Por meio desta Carta, os órgãos públicos federais passaram a fornecer informações claras sobre seus serviços, estabelecer normas relativas aos serviços prestados e avaliar a satisfação dos usuários dos respectivos serviços. A OCDE (2011), objetivando fortalecer a eficácia dessa Carta, apresentou diversas sugestões de ações ao Governo Federal para adoção, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Controladoria-Geral da União.

Tendo o acesso à informação como princípio constitucional direcionado à Administração Pública estabelecido no Capítulo I da CF/88 - Dos direitos e deveres individuais e coletivos – artigo 5º, inciso XXXIII, reconhecido como direito humano fundamental pela comunidade internacional, constando em tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, foi publicada a Lei nº 12.527/2011.

Nesse aspecto, a Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, tendo como finalidade proporcionar uma maior participação cidadã, servindo de subsídio para o controle social da gestão pública e passando a adotar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Dessa forma, a divulgação de informações de interesse público incorpora características que visem agilizar o

acesso por qualquer pessoa, inclusive com a utilização das TICs, no sentido de incentivar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na gestão pública (STC/DF, 2013).

A Lei de Acesso estabelece procedimentos e prazos para que as unidades posicionem-se a respeito dos pedidos de informação apresentados por qualquer pessoa, física ou jurídica, definindo obrigações de transparência e criando a necessidade de um Serviço de Informações ao Cidadão em todos os órgãos e entidades do Poder Público, devendo contar com pessoa subordinada ao dirigente máximo do órgão para monitorar a implementação da Lei e assegurar o seu cumprimento (BRASIL, 2011).

Serão alcançados por essa Lei, todos os órgãos públicos dos três poderes, dos três níveis de governo. Vale ressaltar, que a Lei obriga tanto a Administração Direta quanto a Indireta, aplicando-se, portanto, às autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sujeitam-se também as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (UFF, 2013).

O acesso à informação pública veio reconhecer este acesso como um direito fundamental. O Brasil é o 89º país a editar sua norma de acesso às informações públicas, e passa a fazer parte das nações que transformaram a cultura do segredo para a do acesso, da lógica da informação como um favor para a da informação como um bem público, em busca de produzir uma sociedade mais bem informada, com direitos humanos ainda mais protegidos, com administrações públicas mais transparentes, eficientes e eficazes, e com cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivos (CGU, 2011).

2.3.6 Estudos Anteriores

Ao levantar pesquisas anteriores sobre o tema, foram identificados alguns estudos que avaliaram práticas de governança eletrônica em âmbito nacional e internacional. Alguns desses estudos são apresentados na sequência.

Budhara (2003) realizou discussões sobre a governança eletrônica como questão chave do século 21, ao final, concluiu que a onda de governança eletrônica já teve início em todo o mundo e o avanço das tecnologias de informação associado à implementação da

governança eletrônica exige mudanças na mentalidade das pessoas. Esta mudança na mentalidade deve ser provocada através de intervenções de desenvolvimento das organizações públicas e de programas de treinamento para a sociedade, ou seja, não é somente a disponibilização de informações, mas sim, fazer com que a população consiga interpretar o que é apresentado e que, a partir disso, possa exercer um eficaz controle social da administração pública.

Holzer e Kim (2005) construíram um índice de governança eletrônica para avaliar os *websites* das cem maiores cidades do mundo. Esse estudo destaca a crescente atenção fornecida à privacidade e segurança e a necessidade de maior atenção para aspectos relacionados à participação cidadã nos portais municipais. Observou-se que existe uma lacuna entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e é muito importante para organizações internacionais, como a ONU, que cidades localizadas em países avançados que tentem minimizar o fosso digital existente.

Os autores recomendam que sejam desenvolvidas políticas globais para a ponte que divide esses países e que sejam elaboradas políticas abrangentes que incluam a capacitação para municípios, incluindo a infraestrutura de informação, conteúdo e aplicações e acesso para os indivíduos. Sendo visualizado que entre as cidades analisadas identificou-se que cada região tem exemplos de boas práticas para o desempenho geral e categorias específicas de governança eletrônica.

A importância atribuída pelos municípios paranaenses ao crescimento do empreendedorismo local por meio da governança eletrônica foi pesquisada por Silva e Correa (2006). Os autores buscaram informações referentes às políticas ou programas públicos que contribuíram à promoção do empreendedorismo nos municípios paranaenses que utilizaram *sites* como ferramenta da governança eletrônica municipal. Para atingir o objetivo da pesquisa foram analisados 372 portais de governos municipais, utilizando 34 indicadores considerados importantes para a promoção do empreendedorismo, os quais foram selecionados com base em uma revisão da literatura.

Os resultados do estudo revelaram que as iniciativas das prefeituras estão em estágios iniciais, mesmo aqueles municípios que apresentaram os melhores desempenhos ainda necessitam aprimorar vários aspectos. Por exemplo, dos 34 indicadores investigados, o município que divulgou mais informações de auxílio e incentivo ao empreendedorismo foi o de Foz do Iguaçu, com 22. O item mais evidenciado entre aqueles analisados foi o que apresentava informação da existência de secretaria direcionada ao empreendedorismo. Seguido pelo indicador que verificava se a prefeitura disponibiliza em seu sítio informações

sobre editais e leilões eletrônicos. Ainda foi observado que dois indicadores não foram visualizados em nenhum dos sítios pesquisados: divulgação de cursos voltados ao empreendedorismo e disponibilização de acesso à revistas especializadas no assunto empreendedorismo.

Ao final da pesquisa, os autores concluíram que as prefeituras municipais do Estado do Paraná ainda precisam aprimorar a sua governança eletrônica relacionada ao empreendedorismo, uma vez que a quantidade de informações disponíveis nos sítios comprovou que o governo local não está maximizando a utilização de uma ferramenta relevante para os municípios. Tendo em vista que o empreendedorismo possibilita o desenvolvimento econômico, ao contribuir para uma melhor distribuição da riqueza, gerando novos empregos e aumentando a arrecadação local.

As práticas de divulgação de relatórios de desempenho adotadas por 56 departamentos do governo australiano foram pesquisadas por Herawaty e Hoque (2007). O período de análise compreendeu os anos de 2005 e 2006 no que se refere a divulgação de 47 itens obrigatórios e 20 voluntários, que constituíram o índice elaborado pelos autores. Os resultados permitiram constatar que o nível de *disclosure* voluntário é mais elevado do que a divulgação obrigatória nos departamentos analisados. Constatou-se, ainda, que os relatórios anuais dos departamentos do governo apresentam um baixo nível de divulgação nas áreas de recursos humanos, gestão de ativos, controle externo e compras e contratação.

Styles e Tennyson (2007) investigaram a divulgação e acessibilidade dos relatórios financeiros do governo local na internet para uma amostra de 300 municípios norte-americanos. Os resultados evidenciaram que a disponibilização de relatórios financeiros é mais visualizada nas maiores cidades. Além disso, o estudo também revelou que aquelas cidades com maior renda per capita são as que mais disponibilizam relatórios financeiros.

Pinho (2008) realizou uma pesquisa com objetivo de identificar como governos em estados com níveis de desenvolvimento econômico e de posicionamentos ideológicos diferenciados montam e estruturam os seus portais. O autor utilizou a premissa que governos politicamente mais avançados apresentam portais eletrônicos mais transparentes e informativos.

Foram investigados 10 portais eletrônicos, sendo nove de governos estaduais: Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Goiás e o portal do Distrito Federal (DF). O autor utilizou como critério para a seleção dos portais, o índice de desenvolvimento econômico (PIB estadual), em virtude do

pressuposto adotado, de que nos estados mais desenvolvidos são observadas as condições mais favoráveis para implantar os melhores portais.

A partir dos estudos de diversos autores foi elaborado um modelo de análise constituído de quatro blocos de questões. A primeira parte formada de questões sobre a configuração do portal, uma vez que um portal que tem o objetivo de atingir a maior quantidade de visitantes possível deve ser fácil de navegar. A segunda refere-se ao nível de informações que são disponibilizadas no portal, no sentido de verificar se a busca por informações é atendida de maneira fácil e objetiva. A terceira engloba a transparência do portal e a última analisa a relação do governo com a sociedade, tendo em vista que é analisado se os portais pesquisados possuem instrumentos de sugestões, avaliação e acompanhamento de políticas públicas e de serviços públicos.

O autor concluiu que os portais apresentam inovações tecnológicas importantes e que há tecnologia para disponibilizar informações, entretanto, ainda precisam ser mais detalhadas e aprofundadas para facilitar o acesso por seus usuários. A pesquisa evidenciou que os governos devem desenvolver mecanismos para a implantação de procedimentos de *accountability* e participação. Além disso, constatou-se que apesar do quadro, o autor considera que o processo de governo eletrônico não falhou, mas ainda está em construção.

As informações de natureza financeira disponibilizadas por uma amostra de 65 municípios espanhóis em seus *websites* foi analisada por Pérez, Bolívar e Hernández (2008). Os autores ainda buscaram verificar se a análise da divulgação das informações financeiras tem influência pelo contexto em que a município atua. Ao final da pesquisa, foi possível observar que os municípios da amostra apresentaram um baixo nível de divulgação e apenas as variáveis custo da dívida e percentual de acesso à Internet nas residências tiveram influência no nível de divulgação das informações.

As práticas de governança eletrônica para os estados brasileiros e Distrito federal foram pesquisadas por Mello (2009). Em seu estudo, o autor mensurou e relacionou tais práticas com o desenvolvimento econômico e social dos respectivos Estados. Por meio de uma revisão da literatura construiu o IGEB - Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros, que possibilitou organizar um indicador que englobasse um conjunto de práticas que permitissem visualizar a governança eletrônica de tais estados. As práticas foram estruturadas em cinco subgrupos (conteúdo com 13 práticas; serviços com 16 práticas; participação cidadã com 10 práticas; privacidade e segurança com 8 práticas e; usabilidade e acessibilidade com 19 práticas).

Foi utilizada como *proxy* do desenvolvimento econômico o PIB do ano de 2006, obtido no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Como *proxy* do desenvolvimento social utilizou os índices: Coeficiente Gini da renda domiciliar per capita (GINI) do ano de 2007, obtido no *site* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do ano de 2005, obtido no *site* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Com a finalidade de verificar a correlação entre a governança eletrônica e os índices de desenvolvimento econômico e social foi utilizado o teste de correlação de Pearson. Os resultados revelaram que os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Bahia e Minas Gerais são os estados que apresentam a maior quantidade de práticas de governança eletrônica implantadas. Já Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amapá, Roraima, Maranhão, Goiás e Pernambuco são aqueles com o menor número de práticas.

Ainda foi possível observar, que o IGEB teve correlação significativa com todos os índices de desenvolvimento utilizados e, entre eles, o PIB foi aquele que mostrou estar altamente correlacionado com o IGEB geral e com todos os subgrupos. Ao final da pesquisa, Mello (2009) concluiu que, de modo geral, os Estados mais desenvolvidos (com maior PIB, maior IDH e menor Gini), são aqueles com maior número de práticas de governança eletrônica implantadas.

Souza *et al.* (2013) apuraram os índices de governança eletrônica que são utilizadas pelas capitais brasileiras (IGCB), com base nos estudos de Mello (2009). Os resultados revelaram que Curitiba é a capital que possui a maior pontuação das práticas de governança eletrônica sugeridas por Mello (2009), representando 58,98% das práticas implantadas, enquanto que Macapá possui a menor pontuação, a qual corresponde a 27,72%. Situação que demonstra que existe uma disparidade muito grande nos IGCB das capitais pesquisadas. Além disso, verificou-se que a média de práticas de governança eletrônica implantada pelas capitais é de 40,59%, percentual baixo, que evidencia que as capitais precisam adotar ainda um número considerável de práticas sugeridas por esse autor, se tiverem a finalidade de aumentar a participação da sociedade no controle de suas ações governamentais.

As práticas de governança eletrônica dos municípios do estado de Santa Catarina e sua correlação com as variáveis PIB (Produto Interno Bruto), IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e tamanho foi pesquisada por Moura *et al.* (2011). Os autores consideram uma amostra de 57 municípios catarinenses com população acima de vinte mil habitantes e para avaliar as práticas o estudo utilizou a metodologia proposta por Mello (2009), sendo os dados analisados por meio de estatísticas descritivas e análise de correlação.

Os resultados demonstraram que dos cinco grupos de práticas de governança eletrônica, aquela que os municípios tiveram maior grau de adesão foi quanto à prestação de serviços, seguida pelas práticas de usabilidade e acessibilidade, conteúdo, participação cidadã e privacidade e segurança, nesta ordem respectivamente. Com relação ao índice de governança eletrônica geral dos municípios de Santa Catarina, os resultados indicaram que a adesão mínima de práticas foi igual a 13%, o máximo de 76%, enquanto que a média dos municípios catarinenses foi igual a 50%.

Os autores concluíram que os municípios maiores e com melhores condições socioeconômicas representadas pelo IDH e PIB aderiram a um maior número de práticas de governança eletrônica, o que corrobora os resultados do estudo de Mello (2009).

Celso, Silva e Coelho (2012) investigaram a governança pública tomando como base sua definição fundamentada na relevância da participação cidadã e transparência entre Estado e Sociedade a partir de sua sistematização tecnológica, a governança eletrônica. Para atingir essa finalidade, os autores realizaram uma análise sobre a governança eletrônica nos países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) tendo como método de análise uma extensa revisão da literatura nacional e internacional acerca da temática.

Além disso, foi realizada uma análise comparativa entre os países por meio do índice de participação eletrônica (*e-Participation Index*) e do índice de governo eletrônico (*e-Government Index*) entre 2003 e 2010 por meio dos relatórios oficiais publicados pelas Nações Unidas. Os resultados, além de apontarem para o impacto da crise econômica de 2008 sobre os investimentos em TICs nos BRICs, revelaram disparidades quantitativas e qualitativas entre os países resultantes das estratégias e ações de governo no que se refere a esta área.

Rodrigues e Brasil (2010) investigaram a governança eletrônica sob o prisma da democracia eletrônica no estado de Minas Gerais, ressaltando a interação entre governo e sociedade, com base nos mecanismos de transparência, controle e participação cidadã. A coleta de dados ocorreu em 18 (dezoito) sítios das Secretarias de Estado de Minas Gerais. Para atingir o objetivo da pesquisa foi desenvolvido um modelo de avaliação para identificar os mecanismos disponibilizados para a efetivação da transparência, controle e participação cidadã.

Os resultados da pesquisa evidenciaram sob o ponto de vista da interatividade, conteúdo, segurança, acessibilidade, controle e medição, identidade visual, desempenho, busca, usabilidade, tecnologia e serviços, os sítios das Secretarias de Estado encontram-se em sua maior parte em estágio intermediário, do ponto de vista da concretização da democracia eles são insuficientes, necessitando de mecanismos de interatividade, diálogo e controle.

Assim, apesar dos avanços significativos em termos de governo eletrônico, propiciados pela política de avaliação de sítios de Minas Gerais, os avanços em termos de governança eletrônica são incipientes.

Beuren, Moura e Khoppebel (2013) investigaram as práticas de governança eletrônica dos estados brasileiros e sua correlação com a eficiência na utilização das receitas. A amostra para pesquisa compreendeu os 26 estados e para análise dos dados foram utilizadas medidas de estatísticas descritivas, análise de correlação de *Pearson* e cálculo da eficiência com o *software DEA-Solver*. Os resultados demonstraram que os estados com melhores práticas de governança eletrônica localizam-se na região Sudeste e região Sul. O índice médio geral de governança dos estados foi de 58%.

Com relação à eficiência no uso das receitas, os resultados obtidos a partir do DEA evidenciam que todos os estados das regiões Sul e Sudeste apresentam *escore* 1, sendo considerados eficientes em relação aos demais estados pesquisados. Dentre as regiões que englobam geograficamente os estados brasileiros, a Norte apresentou a menor média (0,94) de eficiência. Além disso, observa-se que 17 estados atingiram *escore* 1, o que permite inferir que a maioria dos estados é eficiente na utilização das receitas e que os estados com melhores indicadores de práticas de governança eletrônica são aqueles que apresentam maior eficiência na destinação de suas receitas.

Esses resultados sugerem que as tecnologias de informação e comunicação foram incorporadas pela Administração Pública, no entanto, observou-se que os sítios dos entes públicos apresentam mais características de governo eletrônico, uma vez que a implantação mecanismos e ferramentas que incentive a participação popular na Gestão Pública ainda é insuficiente para uma eficaz governança eletrônica. Além disso, verificou-se que os entes públicos que possuem melhores níveis de governança eletrônica e de transparência de divulgação de informações públicas são aqueles que possuem os melhores indicadores sociais e econômicos.

3 METODOLOGIA

A seguir a descrição dos procedimentos metodológicos que foram utilizados na pesquisa.

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Beuren *et al.* (2003) sugerem que a pesquisa seja delineada quanto aos objetivos, procedimentos e abordagem do problema. Quanto aos objetivos, este estudo é caracterizado como pesquisa descritiva, que de acordo Gil (1999), tem como finalidade descrever as características de determinada população ou fenômeno. Neste sentido são realizadas descrições das análises das práticas de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública que são utilizadas pelos municípios brasileiros pesquisados.

Com relação aos procedimentos, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental. Martins e Theóphilo (2009) esclarecem que a pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revistas etc., para fornecer a plataforma teórica do estudo. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) explicam que a pesquisa documental é caracterizada pela busca de informações em documentos que ainda não receberam nenhum tratamento científico.

Quanto à discussão sobre o problema, esse estudo é caracterizado como sendo qualitativo, pois, não emprega instrumental estatístico para análise dos dados, seu foco de interesse é amplo e dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo.

3.2 COLETA DE DADOS

O universo deste estudo foram todos os municípios brasileiros. Para seleção da amostra desse estudo utilizou-se como critério os 100 municípios mais populosos do Brasil, em virtude desses municípios concentrarem a maior parcela da população brasileira (aproximadamente 45% da população total do Brasil), o que permite inferir que essa pesquisa irá investigar a governança eletrônica e a divulgação de informação contábil pública de uma parcela significativa da população que constitui o Brasil.

Quadro 1 - Municípios que fizeram parte da amostra do estudo

Município	População	Município	População	Município	População
São Paulo/SP	11.244.369	Cuiabá/MT	551.350	São Vicente/SP	332.424
Rio de Janeiro/RJ	6.323.037	Juiz de Fora/MG	517.872	Pelotas/RS	327.778
Salvador/BA	2.676.606	Joinville/SC	515.250	Vitória/ES	325.453
Brasília/DF	2.562.963	Londrina/PR	506.645	Caucaia/CE	324.738
Fortaleza/CE	2.447.409	Niterói/RJ	487.327	Canoas/RS	324.025
Belo Horizonte/MG	2.375.444	Ananindeua/PA	471.744	Itaquaquecetuba/SP	321.854
Manaus/AM	1.802.525	Belford Roxo/RJ	469.261	Franca/SP	318.785
Curitiba/PR	1.746.896	Campos dos Goytacazes/RJ	463.545	Caruaru/PE	314.951
Recife/PE	1.536.934	São João de Meriti/RJ	459.356	Ponta Grossa/PR	311.697
Porto Alegre/RS	1.409.939	Aparecida de Goiânia/GO	455.735	Blumenau/SC	309.214
Belém/PA	1.392.031	Caxias do Sul/RS	435.482	Vitória da Conquista/BA	306.374
Goiânia/GO	1.301.892	Porto Velho/RO	426.558	Paulista/PE	300.611
Guarulhos/SP	1.222.357	Florianópolis/SC	421.203	Ribeirão das Neves/MG	296.376
Campinas/SP	1.080.999	Santos/SP	419.757	Petrópolis/RJ	296.044
São Luís/MA	1.011.943	Mauá/SP	417.281	Uberaba/MG	296.000
São Gonçalo/RJ	999.901	Vila Velha/ES	414.420	Santarém/PA	294.774
Maceió/AL	932.608	Serra/ES	409.324	Petrolina/PE	294.081
Duque de Caxias/RJ	855.046	São José do Rio Preto/SP	408.435	Guarujá/SP	290.607
Teresina/PI	814.439	Macapá/AP	397.913	Cascavel/PR	286.172
Natal/RN	803.811	Mogi das Cruzes/SP	387.241	Boa Vista/RR	284.258
Nova Iguaçu/RJ	795.212	Diadema/SP	386.039	Taubaté/SP	278.724
Campo Grande/MS	787.204	Campina Grande/PB	385.276	Limeira/SP	276.010
São Bernardo do Campo/SP	765.203	Betim/MG	377.547	Governador Valadares/MG	263.594
João Pessoa/PB	723.514	Olinda/PE	375.559	São José dos Pinhais/PR	263.488
Santo André/SP	673.914	Jundiaí/SP	370.251	Suzano/SP	262.568
Osasco/SP	666.469	Carapicuíba/SP	369.908	Santa Maria/RS	261.027
Jaboatão dos Guararapes/PE	644.699	Piracicaba/SP	364.872	Praia Grande/SP	260.769
São José dos Campos/SP	627.544	Monte Claros/MG	361.971	Mossoró/RN	259.886
Ribeirão Preto/SP	605.114	Maringá/PR	357.117	Volta Redonda/RJ	257.996
Contagem/MG	603.048	Cariacica/ES	348.933	Foz do Iguaçu/PR	256.081
Uberlândia/MG	600.285	Bauru/SP	344.039	Gravataí/RS	255.762
Sorocaba/SP	586.311	Rio Branco/AC	335.796	Várzea Grande/MT	252.709
Aracaju/SE	570.937	Anápolis/GO	335.032	Juazeiro do Norte/CE	249.939
Feira de Santana/BA	556.756				

Os sítios oficiais dos municípios foram obtidos através da ferramenta de busca do www.google.com.br. Caso a página principal dos municípios não apresentasse informações a

respeito das variáveis analisadas, uma nova busca era realizada para verificar se existia outro órgão do município que permitisse a consulta das informações relacionadas às práticas de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pesquisadas.

A coleta de dados foi desenvolvida, com o levantamento de todos os municípios envolvidos na pesquisa. O período de coleta de dados para essa pesquisa correspondeu a 01 de junho de 2013 a 28 de agosto de 2013. Foram retirados da amostra do estudo quatro municípios: Governador Valadares, Uberlândia, Volta Redonda e Brasília, os três primeiros, em virtude de seus sítios não estarem disponíveis para acesso durante o período de realização dessa pesquisa, e, outro, por se tratar da capital federal e possuir características que a diferencia dos demais entes pesquisados. Após a coleta, os Índices de Governança Eletrônica dos Municípios Brasileiros (IGMB) e de divulgação de informação contábil, foram obtidos com base nas variáveis e análises de dados, a seguir discriminados.

3.3 VARIÁVEIS E ANÁLISES DE DADOS

Para a realização desse estudo foram utilizados dois índices, o primeiro refere-se ao índice de governança eletrônica dos municípios brasileiros (IGMB), obtido a partir do modelo proposto por Mello (2009) e o segundo corresponde ao índice de divulgação de informação contábil pública. Esse último índice visa acrescentar à visão proporcionada pelo IGMB de Melo a vertente financeira decorrente da publicação da Lei Complementar 131/2009 que tornou obrigatória a divulgação da execução orçamentária e financeira dos municípios em tempo real em meios eletrônicos, situação que motivou a análise do atendimento dos municípios pesquisados a essa divulgação de informações.

As variáveis que foram utilizadas para analisar a governança eletrônica dos sítios dos municípios pesquisados podem ser observadas com análise do Anexo 1 do presente estudo, as quais foram divididas em cinco grupos: conteúdo (PCon), serviços (PSer), participação cidadã (PPC), privacidade e segurança (PPS) e usabilidade e acessibilidade (PUA).

Os Quadros 2 e 3 apresentam as atribuições de pontos e pesos para avaliar a governança eletrônica.

Quadro 2 – Atribuições de pontos para avaliar as práticas de governança eletrônica

Pontuação	Descrição
0	Prática não identificada
1	Existem algumas informações sobre a prática
2	A prática está implantada, mas de maneira incompleta
3	A prática está totalmente implantada

Fonte: Quadro 8 da tese de Mello (2009).

Quadro 3 - Atribuição de pesos para avaliar a governança eletrônica

Procedimentos	Práticas					
	Conteúdo	Serviços	Participação Cidadã	Privacidade e Segurança	Usabilidade e Acessibilidade	Total
Peso igual entre os grupos (a)	20	20	20	20	20	100
Número de práticas por subgrupo (b)	13	16	10	8	19	66
Pontuação de cada prática dentro do subgrupo (a/b)	1,538	1,25	2	2,5	1,053	
Práticas com respostas 0-1	3	2	3	4	9	21
Pontuação para resposta 0	0	0	0	0	0	
Pontuação para resposta 1	1,538	1,25	2	2,5	1,053	
Práticas com respostas 0-3	10	14	7	4	10	45
Pontuação para resposta 0	0	0	0	0	0	
Pontuação para resposta 1	0,513	0,417	0,667	0,833	0,351	
Pontuação para resposta 2	1,026	0,833	1,333	1,667	0,702	
Pontuação para resposta 3	1,538	1,25	2	2,5	1,053	

Fonte: Tabela 1 da tese de Mello (2009).

Foram estabelecidos pesos iguais para os subgrupos (conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança e usabilidade e acessibilidade) de 20 ou 20%. Em seguida, tendo como base o número de práticas por subgrupo, foi estabelecida a pontuação de cada prática dentro do subgrupo, dividindo o peso atribuído para o subgrupo pela quantidade de práticas.

Por exemplo, o subgrupo serviços apresenta peso 20 e 16 itens de práticas analisadas, resultando em uma pontuação de 1,25 para cada prática consultada. Considerando o seguinte para aquelas práticas avaliadas na escala de 0-1: aquelas com resultado 0, prática não

identificada, a pontuação é 0; e para aquelas com resultado 1, que significa que a prática foi adotada pelo município, a pontuação é 1,25. As práticas avaliadas na escala de 0-3 tiveram uma pontuação diferenciada por pesos. Assim, para aquelas com resultado 0, prática não identificada, a pontuação é 0, resultado 1 pontuação de 0,417, o resultado 2 corresponde a pontuação de 0,833 e resultado de 3, pontuação de 1,25, que expressa pelo instrumento de pesquisa que a prática foi totalmente implantada.

Após a realização desses procedimentos para todas as 66 práticas de governança eletrônica foram somados todos os pontos obtidos por cada município nos cinco subgrupos (conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade e segurança e usabilidade e acessibilidade). Esse total de pontos representa o total de práticas de governança eletrônica implantadas pelos municípios em uma escala de 0 a 100, formando assim o IGMB.

Com a finalidade de identificar o nível de divulgação de informações contábeis públicas nos sítios municipais, foram observados os itens listados no quadro 4.

Quadro 4 - Variáveis de análises de divulgação de informações públicas

Plano Plurianual (PPA) em vigência	Relatório de Prestação de Contas
Planos Plurianuais (PPA) anteriores	Balanço Orçamentário
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigência	Balanço Patrimonial
Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anteriores	Balanço Financeiro
Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigência	Demonstração das Variações Patrimoniais
Leis Orçamentárias Anuais (LOA) anteriores	Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)
Divulgação das alterações no orçamento aprovadas pelo Legislativo Municipal	Versão Simplificada do RREO
Divulgação dos orçamentos e/ou prestações de contas dos órgãos descentralizados ou empresas municipais	Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)
Divulgação de informações qualitativas sobre a destinação das operações de crédito realizadas pelo município	Versão Simplificada do RGF
Apresentação da evolução da arrecadação tributária no município	Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas referente às prestações de contas do último exercício
Divulgação das licitações abertas nas diversas modalidades	Divulgação de informações sobre a estrutura ou política de controle interno municipal
Divulgação das licitações concluídas nas diversas modalidades	Divulgação do montante da dívida municipal
Políticas de combate da sonegação promovidas pelo município	Divulgação de informações sobre a evolução da dívida municipal em relação ao anos anteriores
O município possui <i>link</i> para o Portal Contas Públicas para divulgação das informações previstas na Lei nº 9.755/1998	Políticas de incremento da receita própria municipal

Fonte: Cruz (2010).

Durante a coleta de dados foi atribuído 1 para o sitio que apresentava o item analisado e 0 para aquele que não divulgava em seu portal eletrônico tal item. A pontuação máxima que os municípios podiam obter era 28 pontos, ou seja, 100% de divulgação para as informações contábeis públicas pesquisadas.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Essa seção está dividida em três partes. Na primeira, são apresentados os resultados das cinco categorias de práticas de governança eletrônica que constituem o índice analisado. Em seguida, discute os IGMB que foram encontrados para os sítios dos municípios pesquisados. Posteriormente, é analisada a evidenciação de informações contábeis públicas dos portais eletrônicos que fizeram parte do estudo.

4.1 PRÁTICAS DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA

O IGMB é formado pela pontuação obtida em cada uma das cinco categorias de práticas de governança eletrônica analisadas na pesquisa, sendo relevante discutir os resultados de tais grupos de práticas individualmente, os quais são apresentados na sequência.

4.1.1 Práticas de Conteúdo

Os municípios que obtiveram as melhores e as piores pontuações para as práticas de conteúdo, podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de conteúdo

Municípios	PCON	Municípios	PCON
Piracicaba	18,457	Jaboatão dos Guararapes	3,59
Olinda	17,432	Mossoró	3,59
Carapicuíba	16,92	Boa Vista	4,616
Betim	15,894	Nova Iguaçu	4,616
Monte Claros	15,894	Belford Roxo	4,616
Campo Grande	15,385	Juazeiro do Norte	5,128
São José do Rio Preto	15,384	Osasco	5,129
Ponta Grossa	15,382	Duque de Caxias	5,641
Uberaba	15,382	Gravataí	5,641
Santos	14,871	Várzea Grande	6,154

A pontuação máxima para essa prática era 20 pontos e, entre os municípios pesquisados, aquele que apresentou o melhor desempenho foi Piracicaba com 18,46 pontos, seguido por Olinda (17,43), Carapicuíba (16,92), Betim (15,89) e Monte Claros (15,89). Já Jaboatão dos Guararapes e Mossoró foram os municípios que obtiveram as pontuações mais baixas, 3,59 pontos, seguidos por Boa Vista, Nova Iguaçu e Belford Roxo, que também não tiveram um bom desempenho relativo a essa prática de governança eletrônica. Acrescentam-

se as informações da Tabela 1, que a média de pontuação obtida pelos municípios para essa prática foi de 11,13.

As práticas de conteúdo são classificadas por Holzer e Kim (2005) em cinco áreas: acesso a informações de contato, documentos públicos, informações sensíveis e materiais multimídia. As informações de contato devem permitir que a sociedade tenha acesso a informações sobre a estrutura administrativa do governo, ao endereço dos órgãos internos e externos, inclusive com horário de funcionamento, nome dos gestores que estão responsáveis por tais órgãos, informações sobre a agenda do gestor e das políticas públicas dos governantes.

No que se refere a informações de contato, verificou-se que não são todos os municípios que apresentam em seus portais eletrônicos a estrutura administrativa, assim como, o endereço e contato com horário de funcionamento, no entanto, deve se ressaltar que alguns municípios disponibilizam mais informações do que outros. Alguns desses exemplos serão discutidos a seguir:

O site de Mossoró não fornece nenhum link com informações sobre a prefeitura com a possibilidade de contato com endereço, telefone, fax ou email, assim como, não disponibiliza a estrutura e as funções da prefeitura, não existindo informações de governança, nem informações sobre os cargos e a competência dos mesmos. Verificou-se a inexistência de uma agenda do gestor e das políticas da prefeitura, acrescenta-se a essa constatação, a falta de um calendário de eventos da comunidade, com quadro de anúncios, informativos e datas de reuniões de discussão das políticas públicas. Vale salientar, que as notícias sobre as políticas públicas divulgadas são de acontecimentos passados.

Observou-se que Gravataí apresenta link informando sobre a existência de uma agenda do gestor e das políticas públicas do município, mas a mesma não estava disponível para visualização. Com relação a quadro de anúncios, informativos ou calendário de eventos da comunidade, constatou-se a existência de uma agenda com essa finalidade, no entanto, ela não se encontrava em funcionamento no momento da coleta de dados nesse sítio, fazendo com que, apenas, algumas informações isoladas de eventos fossem disponibilizadas. Além disso, não possui nenhuma agenda ou calendário de discussão de políticas públicas, com horário, tempo, lugar, além de não apresentar um boletim informativo *online* e informações sobre cargos e suas competências.

O município de Juazeiro do Norte não disponibiliza a estrutura do governo em seu sítio, não existindo uma lista de links de órgãos internos e externos com localização dos escritórios, agências horário de atendimento. Apresenta item de contato, entretanto, quando consultado não é possível ter acesso a tais informações. Ressalta-se, ainda, que não foi

visualizada agenda do gestor e das políticas da instituição ou um calendário ou agenda de reuniões das discussões públicas e a inexistência de um calendário de eventos ou boletim informativo, sendo apresentadas algumas informações de acontecimentos já ocorridos.

Várzea Grande disponibiliza em seu portal na Internet as funções e metas das secretarias e na pagina principal tem informações sobre contato com a prefeitura e endereço. O site disponibiliza uma lista de links de órgãos internos (secretarias) com localização etc, não divulga as informações dos órgãos externos. O site não possui a agenda do prefeito, nem um calendário de eventos, existe um boletim informativo sobre acontecimentos passados. Não disponibiliza um calendário de reuniões de discussão das políticas públicas. Não divulga informações sobre a violação de leis e regulamentos administrativos.

Esses foram alguns exemplos, mas, em sua maioria, os sítios não possuem agenda do gestor e políticas públicas, sendo que as notícias publicadas são dos acontecimentos passados. Além disso, somente algumas notícias divulgadas tem nome dos responsáveis pelas publicações, ressalta-se, assim, que os cidadãos deveriam ser informados dos acontecimentos que as prefeituras realizarão e não só informar as notícias depois que já ocorreram. Em relação às informações das secretarias, existem informações de quem são os secretários, mas não de suas atribuições. Além disso, os portais dos municípios apresentam endereços de email gerais para contato, mas não, específicos de comunicação para com os secretários.

Quando é verificada a existência de documentos públicos nos sítios dos municípios pesquisados, constata-se que os portais disponibilizam *links* de acesso a documentos, mas em muitos casos, não era possível fazer o *download* dos documentos, apenas podia ser visualizado na tela. Os documentos mais disponibilizados nos sítios eram leis e regulamentos municipais, editais de licitação e informações sobre os orçamentos. Vale ressaltar, que a disponibilização a informações com essa natureza deve se tornar uma prática constante dos órgãos públicos, possibilitando a sociedade o acesso não somente para consultá-los, mas também, que seja permitido fazer o *download* e cópia dos documentos.

Os principais documentos que devem ser disponibilizados são os códigos e regulamentos dos municípios, informações de orçamento, de licitações, de concursos públicos, além de possibilidade de fazer *download* dos arquivos disponibilizados. Alguns exemplos desse tipo de disponibilização de documentos pelos municípios são apresentados na sequência.

Nova Iguaçu disponibiliza apenas regulamentos referentes a sua legislação tributária, não apresentando informações referentes as leis, códigos e regulamentos de outras áreas de atuação do município. Os relatórios contábeis e os demonstrativos da lei de responsabilidade

fiscal também não estão disponíveis para consulta no sítio desse ente municipal. Além disso, não foram visualizados os editais, nem resultados de editais de licitações nesse site.

Betim permite *download* de arquivos oficiais em formato pdf. Além de possibilitar acesso aos demonstrativos exigidos pela lei de responsabilidade fiscal e as leis de orçamento do município, no entanto, não apresenta informações sobre licitações. Ainda disponibiliza em sua página na Internet informações sobre concursos públicos, mas nada a respeito de ofertas de emprego, treinamento ou encaminhamento de currículos.

Após análise dos portais eletrônicos dos municípios, verificou-se que a maioria apresenta informações sobre normas e regulamentos municipais, sem detalhar informações referentes à sua execução orçamentária e financeira, sendo importante ressaltar, que poucos são aqueles que disponibilizam editais e resultados de suas licitações para a sociedade, assim como, foram pouco visualizados editais e resultados de concursos nas páginas principais do governo.

As informações sensíveis referem-se ao uso dos portais eletrônicos dos municípios como uma ferramenta de alerta para problemas, agenda de eventos da comunidade e quadro informativos. Já o uso de multimídia pelos governantes, corresponde ao fato de serem utilizados arquivos de áudio e vídeo para apresentar atividades públicas nos sítios dos municípios. Com relação às informações sensíveis e a utilização de multimídia, observou-se que os municípios pesquisados, em sua maioria, não disponibilizam em seus sites vídeos e áudios de eventos públicos e ou palestras, poucos são aqueles que apresentam quadro de anúncios, bate papo, *chat* para discutir questões políticas, econômicas, sociais com os gestores eleitos. Não possuem local específico para a gestão de emergências, não publicam suas páginas ofertas de emprego e envio de currículos.

Piracicaba é um dos municípios pesquisados que apresentou boa pontuação nesse quesito, uma vez que disponibiliza para a sociedade uma página com uma boa divisão das notícias principais e últimas notícias atualizadas, disponibilizando notícias em áudio na seção *PodCast*, com opção de *download* do áudio, além de apresentar no sítio *links* de acesso a contato pelas redes sociais.

4.1.2 Práticas de Serviços

Com o avanço das tecnologias de comunicação, a relação entre serviços oferecidos à população e cidadãos se tornou mais próxima, o que permitiu que os serviços públicos passassem a ser oferecidos diretamente nas casas dos cidadãos, situação que possibilitou que produtos e serviços fossem adquiridos mais rápidos pela sociedade. Segundo Holzer e Kim (2005), as práticas de serviços podem ser classificadas em serviços que possibilitam que a população interaja com o governo (instrumentos que permitam a consulta de informações, acesso a informações sobre educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, ferramentas para possíveis denúncias, disponibilização de informações sobre políticas públicas etc.) e serviços que permitam que a sociedade possa registrar-se nos eventos e nos serviços (pagamentos de tributos, concessão de licenças, certidões ou permissões, pregões eletrônicos etc.).

A Tabela 2 apresenta os municípios que obtiveram as melhores e as piores práticas de serviços:

Tabela 2 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de serviços

Municípios	PSER	Municípios	PSER
São Paulo	17,499	Niterói	1,251
Rio de Janeiro	14,584	Belford Roxo	2,084
Campo Grande	14,582	Feira de Santana	2,918
Fortaleza	14,167	Boa Vista	3,751
Salvador	14,167	Jaboatão dos Guararapes	3,752
Blumenau	14,166	Mossoró	4,166
Campinas	14,164	Caxias do Sul	4,166
Florianópolis	13,332	Contagem	4,585
Natal	13,332	São João de Meriti	4,999
Canoas	12,501	Aparecida de Goiânia	4,998

A pontuação máxima para essa prática de serviços era 20 pontos e, entre os municípios pesquisados, verificou-se que o melhor desempenho foi de São Paulo com 17,49 pontos, seguido por Rio de Janeiro (14,58), Campo Grande (14,58), Fortaleza (14,16) e Salvador (14,16). Já Niterói foi o município que obteve a pontuação mais baixa, 1,21 pontos, seguidos por Belford Roxo, Feira de Santana, Boa Vista e Jaboatão dos Guararapes, que também não tiveram um bom desempenho relativo a essa prática de governança eletrônica. Acrescentam-se as informações da Tabela 2, que a média de pontuação obtida pelos municípios para essa prática foi de 8,46.

Alguns exemplos de práticas de serviços disponibilizadas pelos municípios são discutidos a seguir: Campo Grande apresenta em seu sítio a concessão de licenças sanitárias e permissões para abertura e fechamento de estabelecimentos. Não disponibiliza um calendário de discussões públicas, situação que dificulta a participação do cidadão. Em relação à disponibilização de serviços *online*, verificou-se a emissão de guias de pagamento de tributos, entretanto, não é permitido que o contribuinte faça a simulação do cálculo do tributo, assim como, não é permitido o pagamento *online* de tais valores. Apresenta ferramentas para encaminhamento de queixas e denúncias, assim como, indicadores econômicos, educacionais ou sociais do município.

A página na Internet do município de Contagem não permite que sejam obtidas licenças *online*, registros ou permissões, assim como, não é possível a compra de ingressos de eventos realizados no município. Com relação aos serviços *online*, não permite a emissão de guias de pagamento de taxas e impostos, também não existe nenhum tipo de mecanismo de submissão de queixas, denúncias públicas, como por exemplo, uma ouvidoria, e não identifica o responsável pelo sítio com possível contato para responsabilização.

Após analisar as práticas de serviços que são disponibilizadas pelos municípios, verificou-se que grande parte dos sítios analisados apresenta ferramentas que permitem a obtenção de certidões negativas, emissão de guias de tributos e mecanismos para encaminhamento de reclamações, no entanto, deixam de disponibilizar a identificação do responsável pelo sítio para um posterior contato e informações a cerca de indicadores econômicos, educacionais ou sociais dos municípios, além de não permitirem que os contribuintes façam simulações do cálculo dos tributos, assim como, pagamentos *online* de tais valores.

4.1.3 Práticas de Participação Cidadã

Com relação à prática de participação cidadã, Holzer e Kim (2005) explicam que essa prática vem sendo aquela que tem ganhado mais atenção pelos estudiosos da governança eletrônica nos últimos anos, em virtude da mesma exigir grandes esforços dos governantes e dos cidadãos para sua eficaz implantação e manutenção. Ainda segundo os mesmos autores, essa prática refere-se à existência de ferramentas que permitam contato *online* dos cidadãos com os gestores públicos, o incentivo a participação popular em decisões de orçamento e planejamento e a possibilidade da realização de críticas e sugestões sobre temas diversos.

Algumas práticas de participação cidadã que a literatura sugere que sejam apresentadas nos sítios são as seguintes: boletim informativo *online*, bate papo, fóruns de discussão, *chats*, email para contato, agenda de discussões públicas, fazer pesquisas de satisfação quanto aos serviços prestados e solicitação de sugestões quanto a melhoria da estrutura de governança eletrônica e a disponibilização de um item específico participação cidadã que vise apresentar explicações sobre a importância da sociedade participar na implantação das políticas públicas.

Os municípios que apresentaram as melhores e as piores pontuações para a prática de participação cidadã são apresentados na Tabela 3. A pontuação máxima para essa prática era 20 pontos.

Tabela 3 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de participação cidadã

Municípios	PPC	Municípios	PPC
Campinas	13,332	Boa Vista	0
Natal	12,666	Aparecida de Goiânia	0,667
Guarulhos	12,666	Belford Roxo	2
Campo Grande	12	Caxias do Sul	2
São Gonçalo	12	Nova Iguaçu	2
Cascavel	12	Várzea Grande	2
Ribeirão das Neves	11,334	Juazeiro do Norte	2
Guarujá	11,334	Rio de Janeiro	2,001
Petrolina	11,334	Mossoró	2,667
Fortaleza	11,333	Suzano	2,667

A partir da observação da Tabela 3, constata-se que, entre os municípios pesquisados, aquele que apresentou o melhor desempenho foi Campinas com 13,32 pontos, seguido por Natal (12,66), Guarulhos (12,66), Campo Grande (12) e São Gonçalo (12). Já Boa Vista foi o município que obteve a pontuação mais baixa, 0 pontos, seguidos por Aparecida de Goiânia, Belford Roxo, Caxias do Sul e Nova Iguaçu, que também não tiveram um bom desempenho relativo a essa prática de governança eletrônica. Acrescentam-se as informações da Tabela 3, que a média de pontuação obtida pelos municípios para essa prática foi de 7,58.

Alguns exemplos de práticas de participação cidadã disponibilizadas pelos municípios são discutidos a seguir: o município de Aparecida de Goiânia não disponibiliza a identificação dos responsáveis pelo site e ou de algum contato (email, telefone ou endereço) para que os usuários do sítio possam solicitar informações em sua página na Internet. Apresenta um item que deveria ser utilizado para pesquisas no sítio, no entanto, o *link* não estava funcionando

quando o sítio foi analisado. Além disso, não foi identificada uma ouvidoria ou coisa do tipo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas e denúncias públicas na página desse município, assim como, a presença de algum fórum, ou *chat*, entretanto, apresenta item que possibilita contato através das redes sociais.

Nova Iguaçu possui um espaço em seu sítio chamado “fale conosco”, mas não foi identificada nenhuma ouvidoria, assim como, publicações sobre a política de respostas para os contatos realizados por email. Verificou-se a inexistência de um *chat* ou fórum para discussão das políticas públicas. Além disso, o sítio não apresenta ferramenta de pesquisa de satisfação dos cidadãos, quanto aos serviços oferecidos pela prefeitura, não disponibilizando, ainda, nenhum *link* referente a participação cidadã ou democracia.

O sítio do município de Várzea Grande possui um boletim informativo, mas as notícias publicadas são de acontecimentos passados. Não há espaço reservado para participação da população, mas existe uma ouvidoria por onde as denúncias e reclamações podem ser encaminhadas. Além disso, não existem ferramentas de interação com os cidadãos, como, por exemplo, bate papo ou *chat* para discutir questões políticas, econômicas, sociais com os gestores eleitos.

Constatou-se que, a grande parte dos municípios pesquisados, com relação às práticas de participação cidadã, possuem sítios que não apresentam espaços específicos para que os usuários dos sítios possam reclamar ou sugerir melhorias para os sítios. Entretanto, cabe destacar, que muitos apresentam *link* referente a ouvidoria. Poucos são aqueles que possuem em suas páginas na Internet boletins informativos ou agendas do gestor, quando disponibilizam tais itens são de ações pontuais da gestão. A presença de bate papo, *chat*, fórum para discutir questões políticas não foi observada nos municípios pesquisados.

4.1.4 Práticas de Privacidade e Segurança

Com relação às práticas de privacidade e segurança, Mello (2009) explica que os sítios devem apresentar confidencialidade e segurança na transmissão dos dados, devendo as informações disponibilizadas nos sítios serem protegidas contra acesso a manipulação e uso indevido, tendo em vista que se os usuários verificarem segurança nos portais eletrônicos preferirão interagir com os governantes por meio eletrônico. Holzer e Kim (2005) discutem que as práticas de privacidade e segurança devem ser classificadas em dois tipos: políticas de privacidade e de autenticação de usuários.

Ainda segundo os mesmos autores, a primeira refere-se a declarações de privacidade do sítio, possibilidade de diminuição de informações pessoais, uso de senhas e contato via email para denúncias e críticas. A segunda diz respeito ao acesso a informações públicas em um espaço específico que solicite senha e o acesso a informações não públicas para servidores em uma área restrita que exija senha e registro.

A Tabela 4 apresenta os municípios que obtiveram as melhores e as piores práticas de privacidade e segurança:

Tabela 4 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de privacidade e segurança

Municípios	PPS	Municípios	PPS
Vitória	15,834	Jaboatão dos Guararapes	0
Rio de Janeiro	15,834	Feira de Santana	0
Ponta Grossa	14,166	Vila Velha	0
Campo Grande	12,5	Contagem	0
Anápolis	12,5	Recife	0
Duque de Caxias	12,5	Paulista	0
Franca	12,499	Belo Horizonte	0
Carapicuíba	11,667	Aracaju	0,833
Montes Claros	11,667	Macapá	0,833
Jundiaí	11,667	Mauá	0,833

Verificou-se, através da Tabela 4, que entre os municípios pesquisados, aquele que apresentou o melhor desempenho foi Vitória com 15,83 pontos, seguido por Rio de Janeiro (15,83), Ponta Grossa (14,16), Campo Grande (12,5) e Anápolis (12,5). Jaboatão dos Guararapes, Feira de Santana, Vila Velha, Contagem, Recife, Paulista e Belo Horizonte foram os municípios que obtiveram a pontuação mais baixa, 0 pontos, para essa prática de governança eletrônica. Acrescentam-se as informações da Tabela 4, que a média de pontuação obtida pelos municípios para essa prática foi de 7,01.

Aracaju permite o acesso livre a informações públicas, não sendo exigida nenhuma assinatura digital ou senha, além disso, não existe espaço destinado à consulta de informações não públicas pelos servidores do município no site. A política de privacidade não é declarada na página, assim como, não são informadas as práticas realizadas antes e/ou depois da coleta das informações disponibilizadas. Inexistência de email ou contato para denúncias sobre a política de privacidade do mesmo.

O sítio do município de Mauá não declara a política de privacidade, sendo assim, não existe um contato para denúncias ou críticas sobre a política de privacidade. Não informa as

práticas antes da coleta de informações, onde deveria ter especificado para que fim são destinadas as informações coletadas, nem o propósito do seu recebimento. As informações públicas são liberadas para acesso sem precisar de senhas, já as informações privadas são restritas com senhas.

Após analisar as práticas de privacidade e segurança nos sítios dos municípios pesquisados, verificou-se que a grande maioria dos sítios não informam as práticas antes ou depois da coleta de informações, não evidenciando a entidade que está recebendo a informação, o propósito da informação, os potenciais recebedores, a natureza da informação, os meios de coleta, entre outros. As informações públicas disponibilizadas nos sítios são de livre acesso, não necessitando de senhas ou assinaturas digitais para identificar os seus usuários e são poucos municípios que apresentam espaço destinado à consulta de informações não públicas pelos servidores.

4.1.5 Práticas de Usabilidade e Acessibilidade

Com relação à prática de usabilidade e acessibilidade, Mello (2009) discute que os portais eletrônicos devem ser construídos de modo que aqueles usuários que não estejam familiarizados com tais sítios, possam facilmente encontrar as informações que busquem nos portais e consigam realizar todas as ações referentes à governança eletrônica. Holzer e Kim (2005) classifica a prática de usabilidade e acessibilidade em três áreas: páginas tradicionais (tamanho da *homepage*, canais personalizados para cada público alvo, *links* clicáveis na página inicial para todas as páginas, mapa do sítio, data da última atualização), formulários (disponibilizar arquivos em pdf, formulários acessíveis através das teclas ou cursor), ferramentas de pesquisa (item de busca na página principal para todas as secretarias) e deficiência de acesso (conteúdos em mais de um idioma, conteúdo de áudio com legendas, acesso ao sítio através do teclado).

Os municípios que apresentaram as melhores e as piores pontuações para a prática de usabilidade e acessibilidade são apresentados na Tabela 5. A pontuação máxima para essa prática era 20 pontos.

A partir da observação da Tabela 5, constata-se que, entre os municípios pesquisados, aquele que apresentou o melhor desempenho foi Joinville com 15,79 pontos, seguido por Londrina (15,79), Fortaleza (15,44), Anápolis (15,44) e São José dos Pinhais (15,44). Já Boa Vista foi o município que obteve a pontuação mais baixa, 4,56 pontos, seguidos por Osasco,

Contagem, Santo André e Duque de Caxias, que também não tiveram um bom desempenho relativo a essa prática de governança eletrônica. Acrescentam-se as informações da Tabela 5, que a média de pontuação obtida pelos municípios para essa prática foi de 11,40.

Tabela 5 – Municípios com as melhores e piores pontuações para a prática de usabilidade e acessibilidade

Municípios	PUA	Municípios	PUA
Joinville	15,795	Boa Vista	4,563
Londrina	15,795	Osasco	4,914
Fortaleza	15,444	Contagem	5,967
Anápolis	15,444	Santo André	6,318
São José dos Pinhais	15,444	Duque de Caxias	6,669
Juiz de Fora	15,444	Caucaia	7,02
Betim	15,444	Nova Iguaçu	7,02
Foz do Iguaçu	15,093	Maceió	7,371
Ribeirão das Neves	15,093	Feira de Santana	7,722
Rio Branco	15,093	Natal	8,073

Nova Iguaçu não apresenta em seu sítio um espaço reservado exclusivamente para determinados tipos de usuários, como cidadão ou empresa, por exemplo. Inexistência de um esboço ou mapa do sitio para a facilidade de acesso as informações. Constatou-se, ainda, que a página eletrônica na apresenta um espaço para buscas específicas de informações. No que se refere a vídeos e/ou áudios, existe alguns vídeos no sitio, no entanto, os mesmos não estão consegui abrir.

Betim possui *links* de seções importantes personalizados com fotos e desenhos, apresenta seção multimídia que permite *download* de matérias institucionais e informativos do município, disponibiliza vídeos de ações do município, porém, os vídeos não possuem legendas. Além disso, não possui *link* de acessibilidade, assim como, opção de apresentação do sitio em outra língua, que não seja o português.

Após analisar as práticas de usabilidade e acessibilidade nos sítios, verificou-se que a maioria dos municípios apresentam páginas na Internet que possuem um mapa ou esboço do sítio para a facilitação da localização das informações, assim como, um espaço para a busca de informações no próprio sítio da prefeitura. Entretanto, constatou-se que não é disponibilizado nenhum mecanismo de acesso a informações por pessoas portadoras de necessidades especiais. Além disso, os sítios somente são disponibilizados em idioma português, não sendo visualizada nenhuma transcrição para outro idioma.

4.2 ÍNDICE DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Com base na consulta aos sítios dos municípios pesquisados e a partir da metodologia proposta por Mello (2009), foram obtidos os IGMB para os entes municipais que fizeram parte da amostra do estudo. A Tabela 6 apresenta os municípios com melhores IGMB, em ordem decrescente de pontuação, assim como, os resultados das práticas de cada categoria que compõe esse índice:

Tabela 6 – Municípios com melhores IGMB

Municípios	PCON	PSER	PPC	PPS	PUA	IGMB
Campo Grande	15,39	14,58	12,00	12,50	9,83	64,30
Anápolis	12,31	11,25	11,33	12,50	15,44	62,83
Vitória	12,82	10,83	10,00	15,83	12,99	62,47
Betim	15,89	9,17	10,67	10,83	15,44	62,01
São Paulo	14,87	17,50	10,67	5,00	12,99	61,02
Fortaleza	13,33	14,17	11,33	6,67	15,44	60,94
Franca	14,36	11,25	9,33	12,50	12,99	60,43
Carapicuíba	16,92	10,42	8,00	11,67	13,34	60,34
Ribeirão das Neves	12,82	10,00	11,33	10,00	15,09	59,24
Olinda	17,43	10,41	7,33	10,00	14,04	59,22
Piracicaba	18,46	10,00	7,33	10,00	13,34	59,13
Campinas	13,85	14,16	13,33	7,50	10,18	59,02
Canoas	13,84	12,50	11,33	7,50	13,69	58,87
Maringá	11,79	10,83	11,33	10,00	14,74	58,70
Joinville	12,82	10,42	9,33	10,00	15,80	58,36

Constata-se com a observação da Tabela 6, que, dentre os municípios pesquisados, Campo Grande foi aquele com maior pontuação para o IGMB, com 64,30% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Anápolis (62,83%), Vitória (62,47%), Betim (62,01%) e São Paulo com (61,02%) das práticas observadas nos sítios. Ressalta-se que dos 15 municípios com melhores IGMB, 5 (São Paulo, Franca, Carapicuíba, Piracicaba e Campinas) estão localizados no estado de São Paulo, 2 (Betim e Ribeirão das Neves) em Minas Gerais e nos estados de Mato Grosso do Sul (Campo Grande), Goiás (Anápolis), Espírito Santo (Vitória), Ceará (Fortaleza), Pernambuco (Olinda), Rio Grande do Sul (Canoas), Paraná (Maringá) e Santa Catarina (Joinville) foi visualizado 1 município dentro do grupo com melhores índices de governança eletrônica.

Esses resultados demonstram que o grupo com melhores IGMB apresenta pontuações muito próximas, o que pode ser analisado ao se comparar o percentual de práticas obtido pelo município com melhor índice (64,30%) e aquele que apresentou o décimo quinto IGMB

(58,36%), fato que sinaliza que os portais desses quinze municípios apresentam estágios semelhantes de implantação da governança eletrônica.

No entanto, isso não implica dizer que tais municípios estão com bons níveis de governança eletrônica. Na verdade, verificaram-se portais que possuem baixos níveis de governança e que não se incentivam a participação do cidadão nas ações do governo. Essa é a principal característica da governança eletrônica, e, diante da conjuntura que foi observada, permite constatar que os municípios pesquisados estão mais próximos do governo eletrônico, uma vez que eles, em sua grande maioria, apenas disponibilizam informações e serviços a sociedade sem, em contrapartida, incentivar a participação da sociedade na gestão pública e no desempenho do controle social.

Além disso, vale ressaltar que os municípios mais populosos do Brasil, não foram aqueles com melhores índices de governança eletrônica. Esse fato pode ser exemplificado, ao observar que os dez municípios mais populosos do país apresentaram as seguintes classificações quanto ao IGMB: São Paulo (5º), Rio de Janeiro (22º), Salvador (37º), Fortaleza (6º), Belo Horizonte (66º), Manaus (61º), Curitiba (31º), Recife (79º) e Porto Alegre (60º) e Belém (87º); ou seja, desses 10 municípios apenas 2 (São Paulo e Fortaleza) estão dentro do grupo dos 15 que apresentaram os melhores IGMB.

Esses resultados permitem inferir que embora se esperasse que os municípios mais populosos investissem mais em governança eletrônica, não foi isso que foi visualizado nos municípios pesquisados. Essa realidade diverge dos resultados de Mello (2009), ao analisar os estados brasileiros, uma vez que foi constatado por esse autor que os estados com maior população apresentavam os melhores índices de governança.

A Tabela 7 apresenta os municípios com os IGMB mais baixos, em ordem crescente de pontuação, assim como, os resultados das práticas de cada categoria que constitui este índice.

Tabela 7 – Municípios com menores IGMB

Municípios	PCON	PSER	PPC	PPS	PUA	IGBE
Boa Vista	4,62	3,75	0,00	5,83	4,56	18,76
Jaboatão dos Guararapes	3,59	3,75	3,33	0,00	10,88	21,56
Osasco	5,13	5,84	3,33	2,50	4,91	21,71
Belford Roxo	4,62	2,08	2,00	6,67	9,48	24,84
Feira de Santana	10,77	2,92	4,00	0,00	7,72	25,41
Niterói	7,69	1,25	4,00	2,50	10,88	26,32
Aparecida de Goiânia	8,72	5,00	0,67	4,17	9,13	27,68
Aracaju	9,23	6,67	2,67	0,83	9,83	29,23
Paulista	7,18	5,83	8,00	0,00	8,42	29,44
Belém	6,16	6,67	4,67	2,50	9,48	29,47
Santo André	7,69	7,50	5,33	3,33	6,32	30,18
Nova Iguaçu	4,62	8,33	2,00	8,33	7,02	30,30
Contagem	13,33	4,59	6,67	0,00	5,97	30,55
Mossoró	3,59	4,17	2,67	10,00	10,53	30,95
Caxias do Sul	7,18	4,17	2,00	5,83	11,93	31,11

Através da análise da Tabela 7, verifica-se que Boa Vista foi aquele com a menor pontuação para o IGMB, com 18,76% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Jaboatão dos Guararapes (21,56%), Osasco (21,71%), Belford Roxo (24,84%) e Feira de Santa, com (25,41%). Vale salientar, que dos 15 municípios com piores IGMB, 3 (Belford Roxo, Niterói e Nova Iguaçu) estão localizados no estado do Rio de Janeiro, 2 (Osasco e Santo André) em São Paulo e Pernambuco (Jaboatão dos Guararapes e Paulista) e nos estados de Roraima (Boa Vista), Bahia (Feira de Santana), Goiás (Aparecida de Goiânia), Sergipe (Aracaju), Pará (Belém), Minas Gerais (Contagem), Rio Grande do Norte (Mossoró) e Rio Grande do Sul (Caxias do Sul) foi identificado 1 município dentro do grupo daqueles que apresentaram os piores índices de governança eletrônica.

A partir da observação desses resultados, é possível constatar que esses municípios possuem poucas práticas de governança eletrônica implantadas e que existem diferenças significativas entre as práticas que são adotadas, o que evidencia que alguns (Campo Grande, Anápolis e Vitoria) estão com estágios mais avançados de implantação de governança eletrônica do que outros (Boa Vista, Jaboatão dos Guararapes e Osasco). Essa situação pode ser exemplificada ao se comparar a pontuação dos municípios Campo Grande (64,30%) e Boa Vista (18,76%), que foram aqueles, respectivamente, com maior e menor IGMB.

Acrescenta-se a essas informações, que em média os municípios pesquisados apresentaram 45,92% de práticas de governança eletrônica implantadas em seus portais na Internet, e que, através da análise do desvio padrão, é possível identificar quão distantes estão os valores da amostra em relação a média. Sabendo-se que o desvio padrão encontrado a partir dos resultados obtidos nos portais dos municípios foi de 11,29, verifica-se que as

práticas de governança eletrônica dos municípios variaram para mais ou menos em torno de 11, assim, as práticas variaram no geral até 56.

Esses resultados permitem que seja constatado que os municípios não estão implantando as práticas de governança que são discutidas na literatura, o que torna claro que tais municípios necessitam observar que apenas a implantação das tecnologias da informação sem um incentivo a participação da sociedade, não garante uma interação entre governo e sociedade, dificultando um canal de comunicação bilateral que promova um eficaz controle social.

Dessa forma, para que o conceito proposto por Pinho, Iglesias e Souza (2005) possa ser visualizado, é indispensável que sejam inseridos mecanismos nesses sítios que incentivem a participação da população na gestão das atividades públicas, uma vez que segundo esses autores, os portais devem ser mais do que um meio para a disponibilização de serviços *online*, seria uma medida de capacitação política da sociedade, proporcionando uma maior participação da população no exercício da cidadania. Dessa maneira, essa ferramenta de controle social deve disponibilizar informações que sirvam para promoção de relações mais democráticas e transparentes entre governo e população.

Com a finalidade de melhorar a visualização dos resultados obtidos no estudo, utilizou-se a estatística descritiva, através da média, desvio padrão, valor mínimo, valor máximo, para verificar o comportamento do IGMB nas regiões geográficas do Brasil.

Tabela 8 – Estatística descritiva do IGMB por região

	Nordeste	Centro oeste	Sul	Sudeste	Norte
Média	41,31	48,46	52,06	46,75	38,81
Desvio padrão	10,73	14,48	8,46	10,96	11,45
Mínimo	21,56	27,68	31,11	21,71	18,76
Máximo	60,94	64,30	58,87	62,47	52,59

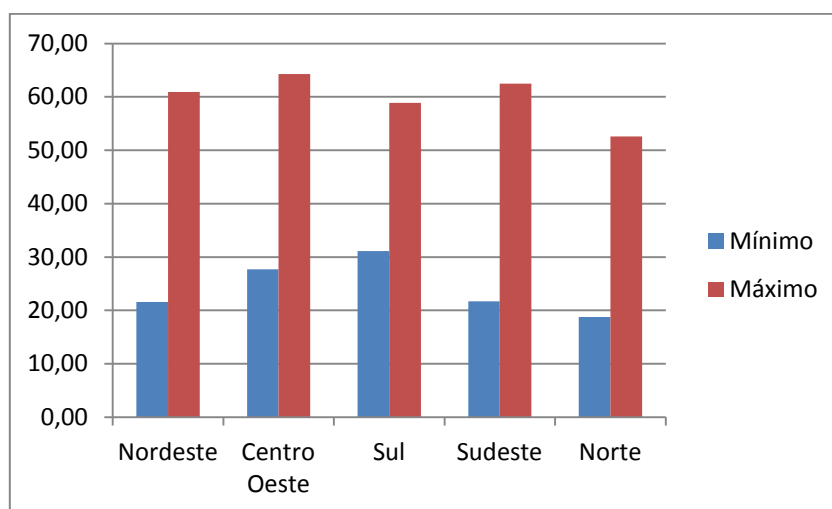
Constata-se, por meio da observação da Tabela 8, que a Região Sul foi aquela que apresentou a maior média entre as 5 regiões geográficas brasileiras com IGMB de 52,06%, seguida pela Centro Oeste (48,46%), Sudeste (46,75%), Nordeste (41,31%) e Norte (38,1%). Com relação ao desvio padrão, verifica-se que o maior valor encontrado para essa medida foi da região Centro Oeste com 14,48%, e o menor, foi da região Sudeste com 8,46%.

Esses resultados evidenciam que as médias individuais de implantação das práticas de governança eletrônica dos municípios, classificados por região, não foram muito diferentes da média geral (45,92%), encontrada ao se analisar essa medida estatística dentre todos os IGMB dos municípios que constituem a amostra do estudo. Ao compararmos os resultados das

médias de IGMB por região geográfica com a média geral desse índice, observa-se que apenas as regiões Nordeste (41,31%) e Norte (41,31%) estão com tal medida inferior à média geral de implantação de práticas de governança eletrônicas, ressaltando que a diferença entre essas médias com a média geral, 4,61 para o Nordeste e de 7,11 para o Norte.

O gráfico 1 é responsável por apresentar uma comparação entre os valores mínimos e máximos dos IGMB de cada uma das 5 regiões geográficas brasileiras:

Gráfico 1 – Valores mínimos e máximos dos IGMB por região



A partir da análise do gráfico 1, é possível constatar que quando são observados os valores mínimo e máximo por região geográfica do Brasil, a região Norte é aquela que apresenta o menor valor máximo de IGMB por região e menor valor mínimo para esse índice também no que se refere a essa classificação. Essa situação permite inferir que dentre os municípios pesquisados alocados por cada uma das 5 regiões geográficas brasileiras, a região Norte é aquela que apresenta ainda poucas práticas de governança eletrônicas implantadas em seus municípios.

Quando são analisados os valores mínimos e máximos das regiões, pode-se verificar que Campo Grande no Centro Oeste, Vitoria no Sudeste, Fortaleza no Nordeste, Canoas no Sul e Rio Branco no Norte foram os municípios com as maiores pontuações para tais regiões, no que se refere à implantação das práticas de governança eletrônica. Com relação aos índices mais baixos por região, identifica-se Caxias do Sul no Sul, Aparecida de Goiânia no Centro Oeste, Osasco no Sudeste, Jaboatão dos Guararapes no Nordeste e Boa Vista no Norte como aqueles municípios com os menores IGMB.

Ao analisar os portais eletrônicos que fizeram parte amostra do estudo, constatou-se a existência de assimetria da informação em tais entes públicos, tendo em vista que a disponibilização de informações a sociedade ainda é incipiente. Essa situação permite que apenas os administradores públicos tenham acesso a um número maior de informações sobre a gestão, impossibilitando que os cidadãos realizem o monitoramento de todas as ações dos governantes.

A teoria da agência em âmbito público explica que nesses casos de conflito da assimetria informacional deve-se aumentar a evidenciação e transparência das informações, para que se possa estreitar a relação entre sociedade e gestores públicos e servindo, ainda, como a forma de obtenção de confiança da sociedade perante os gestores públicos.

A transparência da gestão pública visualizada nos municípios pesquisados somente apresenta a vertente da transparência relacionada à disponibilização de informações. Constatou-se que os sítios apresentam poucas informações e aquelas que são disponibilizadas não permitem fácil acesso para seus usuários. As informações devem ser apresentadas em linguagem clara e objetiva e sem maiores dificuldades, de modo que aqueles usuários que não estejam familiarizados com tais sítios, possam facilmente encontrar as informações que busquem nos portais e consigam participar da gestão pública.

Verificou-se que os municípios analisados não apresentam uma boa governança, uma vez que não se tratam de governos abertos, transparentes, com ferramentas que estimulem o controle social e com uma estreita relação entre governo e cidadão. Constatando-se, ainda, que os sítios pesquisados não disponibilizam ferramentas que permitam a interação da sociedade no processo de tomada de decisões, situação que fragiliza a participação popular na gestão pública desses municípios.

Observou-se que os gestores públicos dos municípios pesquisados têm exercido, em parte, a *accountability*, pois os mesmos vêm divulgando informações referentes às suas ações, no entanto, não as detalham no sentido de que a população possa avaliar as informações apresentadas nos demonstrativos, analisar o nível de sucesso resultante da gestão das finanças públicas e incentivar a participação da sociedade em audiências públicas no processo de elaboração e no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Entende-se a *accountability* como uma nova ferramenta de controle exercida da sociedade, a qual permite que a contabilidade possa propiciar o exercício do poder de escolha e tomada de decisão, menos enviesada possível, e demonstrar o exercício do dever de prestar contas do gestor público. Assim, espera-se que os municípios pesquisados possam aperfeiçoar

a evidenciação de informações e que, também, insiram em seus portais eletrônicos ferramentas que incentivem a participação da sociedade na gestão pública, de modo que os cidadãos possam exercer o controle social.

Além disso, verificou-se que os municípios não estão implantando as práticas de governança que são discutidas na literatura, o que torna claro que tais municípios necessitam observar que apenas a implantação das tecnologias da informação sem um incentivo a participação da sociedade, não garante uma interação entre governo e sociedade, dificultando um canal de comunicação bilateral que promova um eficaz controle social.

Portanto, é indispensável que sejam inseridos mecanismos nesses sítios que incentivem a participação da população na gestão das atividades públicas, uma vez que os portais devem ser mais do que um meio para a disponibilização de serviços *online*, seria uma medida de capacitação política da sociedade, proporcionando uma maior participação da população no exercício da cidadania.

Os resultados da presente pesquisa não divergem de outros autores (FREY, 2000; GOMES, 2005; RUEDIGER, 2002) que observaram, em seus estudos, o predomínio de portais eletrônicos governamentais que apenas oferecem serviços públicos a população, com ambientes informativos superficiais, sem a presença de ferramentas que estimulem a participação da sociedade na gestão governamental.

Dessa forma, os portais do governo apresentam mais características de governo eletrônico e ainda se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado e permitir novas formas de interação entre governantes e os cidadãos, pois falta o incentivo a participação popular nas decisões do governo, que corresponde à peça fundamental de uma boa governança eletrônica.

4.3 DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS PÚBLICAS

Com a finalidade de identificar o nível de divulgação de informações contábeis públicas nos sítios municipais, foram analisadas variáveis que resultaram em um índice de evidenciação contábil pública. A pontuação máxima que os municípios podiam obter era 28 pontos, ou seja, 100% de divulgação para as informações contábeis públicas pesquisadas.

Essa análise visa aprofundar as variáveis analisadas na prática de conteúdo proposta por Mello (2009), uma vez que no presente estudo verificou-se a existência de instrumentos de planejamento municipal, relatórios contábeis e informações financeiras divulgados nos

portais dos municípios que não foram observados em sua totalidade no modelo de Mello (2009).

A Tabela 9 apresenta os municípios que apresentaram as melhores pontuações para o índice de informações contábeis públicas. Nela constata-se que, dentre os municípios pesquisados, São Paulo foi aquele com maior pontuação para o índice de informações contábeis públicas, com 67,86% dos itens divulgados em seu site, seguido por Vitória (64,29%), Londrina e Porto Alegre com (60,71%), Rio de Janeiro (53,57%), Cuiabá e Curitiba com (50%) das práticas observadas nos sites. Além disso, identificou-se Belford Roxo como o município com o menor índice (7,14%) de divulgação de informações contábeis, seguido por Juazeiro do Norte (10,71%) e Boa Vista (14,30%).

Tabela 9 – Municípios com melhores índices de divulgação de informações contábeis públicas

Ranking	Municípios	Índice de informações contábeis públicas
1º	São Paulo	67,86
2º	Vitória	64,29
3º	Londrina Porto Alegre	60,71
4º	Rio de Janeiro	53,57
5º	Cuiabá Curitiba	50,00
6º	Juiz de Fora	46,43
7º	Salvador Belo Horizonte	42,86

Acrescenta-se a essas informações, que em média os municípios pesquisados apresentaram 34% de informações contábeis públicas divulgadas em seus portais na Internet, e que o desvio padrão encontrado foi de 13,02. Assim, verificou-se que o índice de divulgação de informações contábeis públicas variou para mais ou menos em torno de 13, ou seja, as práticas variaram, no geral, até 47.

Constatou-se que os municípios têm apresentado poucas informações contábeis públicas e que, a maioria deles, têm atendido, em parte, a divulgação pública exigida na Lei 4.320/64 - Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal - e no Art. 48, da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. O Art. 101 da Lei 4.320/64 discorre que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais.

O Art. 48 da LRF dispõe que deve ser dada ampla divulgação, em meios eletrônicos de acesso público aos seguintes documentos: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos; assim como, a transparência deve estar assegurada através do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O atendimento parcial a esse artigo refere-se ao fato de que apenas o PPA, a LDO, a LOA, o RREO e o RGF são divulgados pelos municípios, não sendo verificado um estímulo a participação popular através de audiências públicas, durante as etapas de elaboração e de discussão dos planos e a inexistência de divulgação dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas referente às prestações de contas do último exercício. Ainda é relevante discutir, que o PPA, a LDO, a LOA, o RREO e o RGF foram os itens mais evidenciados dentre os municípios pesquisados.

Dessa forma, verifica-se que a maior parte dos municípios pesquisados evidencia suas contas públicas mesmo que parcialmente em seus sítios individuais ou em sítios de outros órgãos da Administração Pública, fato que demonstra uma preocupação dos governantes em transparecer suas contas para os cidadãos. Vale salientar, que elas não estão em conformidade com o Art.48 da LRF, pois sempre nos sítios não é disponibilizada alguma informação ou então elas se encontram desatualizadas e não representam à realidade dos municípios.

Ressalta-se que a transparência estabelecida na LRF não deve ser confundida com apenas a divulgação das informações, visto que para atingir seu objetivo principal, permitir um controle social mais efetivo, parte-se do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar e desse modo, deve possuir uma linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades, para que ela possa ser compreendida pela sociedade.

Com relação aos balanços públicos, verificou-se que muitos dos municípios apenas disponibilizavam as demonstrações contábeis do exercício anterior, não apresentando uma série histórica de tais relatórios contábeis, o que dificulta a realização de uma análise comparativa do desempenho dos municípios ao longo dos anos. Constatou-se que a Demonstração das Variações Patrimoniais, mesmo sendo um dos demonstrativos contábeis públicos exigidos pela Lei 4.320/64, foi o balanço público menos visualizado entre os municípios.

Além do Art. 48 da LRF, outra determinação de apresentação das contas públicas é determinada pela Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que estabelece a criação de uma “*Homepage*”, na Internet, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com a finalidade de divulgar informações a respeito das contas públicas. A preocupação contida na LRF com a publicação e a divulgação das contas públicas em meios eletrônicos de acesso público e com o controle social vem reforçar a Lei 9.755/98 e é um avanço, tendo em vista seus objetivos.

A Lei nº. 9.755/98 estabelece a divulgação de dados e informações sobre os montantes de cada um dos tributos arrecadados; os recursos recebidos; os valores de origens tributárias entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio; os relatórios resumidos da execução orçamentária; os orçamentos do exercício e os respectivos balanços do exercício anterior; os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior; as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta.

Constatou-se a inexistência de *link* para o Portal Contas Públicas nos sítios dos municípios pesquisados, o que permite inferir que os mesmos não estão divulgando as informações previstas na Lei nº 9.755/1998 através desse portal. O fato da não existência de sanções para o descumprimento dos dispositivos estabelecidos na Lei 9.755/98 proporciona o esquecimento dos entes da federação para o atendimento dessa lei, situação que dificulta o controle social exercido pelos cidadãos.

Quando são analisadas informações referentes à apresentação da evolução da arrecadação tributária nos municípios, identifica-se deficiência na evidenciação de tais informações, uma vez que quando era disponibilizado algo a respeito, deixava-se de apresentar a evolução dos recebimentos tributários no decorrer dos anos. Portanto, se faz necessário que os municípios passem a divulgar em seus portais eletrônicos, ferramentas de consulta que possibilitem ao cidadão ter contato com a evolução da arrecadação tributária.

A análise dos itens referentes às licitações permitiu observar a existência de *links* que possibilitam aos usuários dos sítios terem acesso apenas a informações genéricas das licitações, portanto, era possível ter contato com informações que apresentavam quais processos licitatórios estavam abertos, sem a disponibilização de seus editais e de seus resultados, somente com acesso de *login* e senha era possível ter acesso a esse tipo de informações na maioria dos sítios.

Esses resultados permitem que seja constatado que os municípios não estão evidenciando em seus portais eletrônicos informações que permitam aos cidadãos conhecer a gestão financeira de seus municípios, uma vez que foi observada a existência de entes

municipais que não divulgam nenhum dos demonstrativos contábeis exigidos pela legislação vigente e que, além disso, não foi possível perceber nos sítios um estímulo à sociedade participar da gestão municipal. Essa constatação torna claro que tais municípios necessitam observar que apenas a implantação das tecnologias da informação sem um incentivo a participação da sociedade, não garante uma interação entre governo e sociedade, dificultando um eficaz controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo objetivou avaliar os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública dos municípios brasileiros.

Para tanto, definiu-se como objetivos específicos: a) Identificar as práticas de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública implantadas pelos municípios pesquisados; b) Calcular os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública dos municípios analisados; e c) Analisar a governança eletrônica e a divulgação de informação contábil pública dos municípios pesquisados a partir dos índices obtidos no estudo.

Para as práticas de conteúdo verificou-se que a maioria dos municípios apresenta informações sobre normas e regulamentos municipais, sem detalhar informações referentes à sua execução orçamentária e financeira, sendo importante ressaltar, que poucos são aqueles que disponibilizam editais e resultados de suas licitações para a sociedade, assim como, foram pouco visualizados editais e resultados de concursos nas páginas principais do governo.

Com relação às práticas de serviços, observou-se que grande parte dos sítios analisados apresenta ferramentas que permitem a obtenção de certidões negativas, emissão de guias de tributos e mecanismos para encaminhamento de reclamações, no entanto, deixam de disponibilizar a identificação do responsável pelo sítio para um posterior contato e informações a cerca de indicadores econômicos, educacionais ou sociais dos municípios, além de não permitirem que os contribuintes façam simulações do cálculo dos tributos, assim como, pagamentos *online* de tais valores.

Constatou-se que, a grande parte dos municípios pesquisados, com relação às práticas de participação cidadã, possui sítios que não apresentam espaços específicos para que os usuários dos sítios possam reclamar ou sugerir melhorias para os sítios. Entretanto, cabe destacar, que muitos apresentam *links* referentes à ouvidoria. Poucos são aqueles que possuem em suas páginas na Internet boletins informativos ou agendas do gestor, quando

disponibilizam tais itens são de ações pontuais da gestão. A presença de bate papo, *chat*, fórum para discutir questões políticas não foi observada nos municípios pesquisados.

Com relação às práticas de privacidade e segurança, verificou-se que a grande maioria dos sítios não informa as práticas antes ou depois da coleta de informações, não evidenciando a entidade que está recebendo a informação, o propósito da informação, os potenciais recebedores, a natureza da informação, os meios de coleta, entre outros. As informações públicas disponibilizadas nos sítios são de livre acesso, não necessitando de senhas ou assinaturas digitais para identificar os seus usuários e são poucos municípios que apresentam espaço destinado à consulta de informações não públicas pelos servidores.

Para a prática de usabilidade e acessibilidade, observou-se que a maioria dos municípios apresenta páginas na Internet que possuem um mapa ou esboço do site para a facilitação da localização das informações, assim como um espaço para a busca de informações no próprio sítio da prefeitura. Entretanto, constatou-se que não é disponibilizado nenhum mecanismo de acesso a informações por pessoas portadoras de necessidades especiais. Além disso, os sítios somente são disponibilizados em idioma português, não sendo visualizada nenhuma transcrição para outro idioma.

Constatou-se que a maior parte dos municípios pesquisados evidencia suas contas públicas mesmo que parcialmente em seus sítios individuais ou em sítios de outros órgãos, muitos dos entes pesquisados apenas disponibilizavam as demonstrações contábeis do exercício anterior, com deficiência na evidenciação de informações referentes à evolução de sua arrecadação tributária e com informações gerais sobre processos licitatórios abertos.

O segundo objetivo específico do estudo foi alcançado ao se obter os índices de governança eletrônica dos municípios pesquisados, a partir da soma dos resultados de cada uma das 5 práticas de governança analisadas nos sítios e de divulgação de informação contábil pública. Ao término, verificou-se que dentre os municípios pesquisados, Campo Grande foi aquele com maior pontuação para o IGMB, com 64,30% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Anápolis (62,83%), Vitória (62,47%), Betim (62,01%) e São Paulo com (61,02%) das práticas observadas nos sítios. Boa Vista foi aquele com a menor pontuação para o IGMB, com 18,76% das práticas de governança eletrônica implantadas, seguido por Jaboatão dos Guararapes (21,56%), Osasco (21,71%), Belford Roxo (24,84%) e Feira de Santa, com (25,41%) das práticas observadas nos sítios.

Com relação ao índice de divulgação de informação contábil pública constatou-se que São Paulo foi aquele com maior pontuação, com 67,86% dos itens divulgados em seu sítio, seguido por Vitória (64,29%), Londrina e Porto Alegre com (60,71%), Rio de Janeiro

(53,57%), Cuiabá e Curitiba com (50%) das práticas observadas nos sítios. Além disso, identificou-se Belford Roxo como o município com o menor índice (7,14%) de divulgação de informações contábeis, seguido por Juazeiro do Norte (10,71%) e Boa Vista (14,30%)

O terceiro objetivo específico foi obtido ao serem realizadas inferências da governança eletrônica e sobre a divulgação de informações contábeis públicas dos municípios, a partir dos IGMB encontrados na pesquisa. Entre essas análises destacam-se que portais que possuem baixos níveis de governança e que não incentivam a participação do cidadão nas ações do governo. Essa é a principal característica da governança eletrônica, e, diante da conjuntura que foi observada, permite constatar que os municípios pesquisados estão mais próximos do governo eletrônico, uma vez que eles, em sua grande maioria, apenas disponibilizam informações e serviços à sociedade, sem em contrapartida, incentivar a participação da sociedade na gestão pública e no desempenho do controle social.

Portanto, é indispensável que sejam inseridos mecanismos nesses sítios que incentivem a participação da população na gestão das atividades públicas, uma vez que os portais devem ser mais do que um meio para a disponibilização de serviços *online*, seria uma medida de capacitação política da sociedade, proporcionando uma maior participação da população no exercício da cidadania.

Observou-se que os gestores públicos dos municípios pesquisados têm exercido, em parte, a *accountability*, pois os mesmos vêm divulgando informações referentes às suas ações, no entanto, não as detalham no sentido de que a população possa avaliar as informações apresentadas nos demonstrativos, analisar o nível de sucesso resultante da gestão das finanças públicas e incentivar a participação da sociedade em audiências públicas no processo de elaboração e no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Conclui-se que os portais dos municípios pesquisados apresentam mais características de governo eletrônico e ainda se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado e permitir novas formas de interação entre governantes e os cidadãos, pois falta o incentivo a participação popular nas decisões do governo, que corresponde à peça fundamental de uma boa governança eletrônica.

Além disso, constatou-se que os municípios não estão evidenciando em seus portais eletrônicos informações que permitam aos cidadãos conhecer a gestão financeira de seus municípios, uma vez que foi observada a existência de entes municipais que não divulgam nenhum dos demonstrativos contábeis exigidos pela legislação vigente e que não foi possível perceber nos sítios um estímulo a sociedade participar da gestão municipal.

Portanto, para que os cidadãos acreditem nas ações da Administração Pública é indispensável que eles passem a exercer o controle social diante da destinação dos recursos públicos, e, para que esse controle possa ser desenvolvido, é fundamental que a sociedade receba informações da aplicação desses recursos. Para que esse repasse de informações aconteça, é necessário que a Administração Pública possua uma contabilidade bem estruturada e com condições de apresentar aos cidadãos os atos e fatos administrativos em seus relatórios contábeis.

Dessa forma, os governos devem prestar contas de maneira objetiva e clara, a fim de que a sociedade tenha condições de exercer efetivo controle sobre as ações dos administradores governamentais. Quando as Demonstrações Contábeis passarem a ser evidenciadas de forma transparente e com fácil entendimento, poderão contribuir para o aumento do controle social exercido pela sociedade.

Recomendam-se outras pesquisas para que seja verificada como se encontra a governança eletrônica em outras amostras de estudo e no sentido de observar as causas que impossibilitam que a governança eletrônica seja implantada mais eficazmente pelos entes públicos, em virtude da relevância do tema, uma vez que ela torna mais transparente a forma de funcionamento do governo e possibilita aos diversos grupos da sociedade a capacidade de controlar com inteligência o Estado e permitindo um controle social mais atuante.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, E. L. *et al.* **O uso de padrões tecnológicos na prestação de serviços públicos e no relacionamento com o Governo Federal.** Disponível < <http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/o-uso-de-padroes-tecnologicos-na-prestacao-de-servicos-publicos-e-no-relacionamento-com-o-governo-federal/view> Acesso em 24 de nov. 2013.
- AKDERE, M.; AZEVEDO, R. Agency theory: Implications for human resource development. In T. M. Egan M. L. Morris, & V. Inbakumar (Eds.), *Refereed Proceedings of the 2004. Academy of Human Resource Development International Research Conference in The Americas*. Bowling Green, OH: Academy of Human Resource Development. v. 2, p. 827-833, 2004.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out. 2002.
- ALBUQUERQUE, *et al.* Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-Sociedade. In: 7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2007, São Paulo. **Anais...**, FEA/USP, 2007.
- ALVES, M.V.; DUFLOTH, S. C. Portais eletrônicos de compras da Administração Pública: contribuição para avaliação da governança eletrônica no Brasil. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v.8, n.1, p.1-19, jan./jul.2008.
- AMARAL, M. S. **Accountability, governo local e democracia investigação em portais municipais do estado da Bahia.** 2007. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.
- ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ARAÚJO, I. P. S. **Redescobrimo a contabilidade governamental: uma mudança de paradigmas para uma melhor transparência.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- ARROW, K. J. The economics of the agency. In: **Principals and agents: The structure of business.** ed. John W. Pratt and Richard J. Zeckhauser. Boston, MA: Harvard Business School Press, p. 1 – 35, 1984.
- ARRUDA, G. S.; MADRUGADA, S. R.; FREITAS JUNIOR, N. I. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 71-84, jan./abr. 2008.
- BARBOSA, A. F. **Governo Eletrônico: um modelo de referência para a sua implementação.** Disponível em: <<http://www.cqgp.sp.gov.br/downloads/T00228.PDF>>. Acesso em 24 de nov. 2013.

BENTO, L. V. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

BERLE, A.; MEANS, G. **The modern corporation and private property**. New York: McMillan, 1932.

BERNABEL, R. T. **Teoria da Escolha Pública: uma introdução crítica**. 2009.88f. (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, 2009.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D.; KLOEPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 421-441, mar./abr. 2013.

BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1, p. 7-57, 1997.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (Org). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCHANAN, D. Demands, instabilities, manipulations, careers: The lived experience of driving change. **Human Relations**, v.56, n. 6, p.663-684. 2003.

BUDHIRAJA, R. **Electronic governance: a key issue in the 21st century**. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan003628.pdf>> Acesso em 18 jan. 2013.

CABRAL, A. M. R. **A vez e a voz das classes populares em Minas**. 1995. 221 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

CAMARGOS, M. A.; BARBOSA, F. V. Fusões, aquisições e takeovers: um levantamento teórico dos motivos, hipóteses testáveis e evidências empíricas. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 17-38, abr./jun. 2003.

CELSO, P. R.; SILVA, S. J.; COELHO, F. S. Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos brc(s). **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 37-63, mai./ago. 2012.

CGU. Acesso à informação pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Cartilha editada pela CGU**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/>>, Acesso em 2 fev 2013.

CGU. **Portal da transparência**. Disponível em

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>, Acesso em 2 fev 2013.

COELHO, E. M. Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 2, p. 111-138, abr./jun. 2001.

CHADWICK, A. Bringing e-democracy back: why it matters for future research on e-governance. **Social Science Computer Review**, n. 21, p. 443-455, 2003.

CHAHIN, A.. et al. **E-gov.br: a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COPEDGE, Michael. **Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina**. Madrid: Síntesis, 1995.

CRUZ, A.A.B.R. Teoria da escolha pública - uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra "Government Failure". **Revista Virtual**, v. 9, Ano 2011.

CRUZ, C. F. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 13, n. 2, art. 1, p. 1-14, 2008.

CUNHA, M. A. V. C. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil**. 2000. 172 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de São Paulo - FEA/USP. São Paulo.

DALMÁCIO, F. Z.; NOSSA, V. Teoria de agência aplicada aos fundos de investimento. In: EnANPAD, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia, 2003.

DELFORGE, T. C. S. **A governança pública no combate à corrupção**. Disponível<
http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/2-Lugar-Universitarios.pdf

DIAS, M.A. James Buchanan e a política na escolha pública. **Ponto-e-vírgula**, V 6, p. 201-217, 2009.

DINIZ, E. H. ET AL. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev, 2009.

DIXIT, A. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. **The Journal of Human Resources**, v. 37, n. 4, p. 696-727, Autumn, 2002

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. Nova York: Harper and Row, 1957.

FANG, Z. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. International Journal of The Computer. **The Internet and Management**, v. 10, n.2, p.1-22, 2002.

FERNANDES, A. C. G. **Algumas questões para o futuro**. In: *e-gov.br* a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FERNANDES, A. C. G.; AFONSO, J. R. R. Artigo E-governo no Brasil: experiências e perspectivas. **Revista do BNDES**, Jan.2001.

FERREIRA, F. A. **O Brasil na Sociedade da informação: estado regulador e Agência Nacional de Comunicações**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

FILHO, L. J. R.; CARNEIRO, A. E. V. Governança eletrônica. **Revista da Sociedade da Informação**, v. 1, n. 1, jan. 2008/30 jun. 2008.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, 28-31 out. 2003.

FORMAINI, R. L. - The Creation of Public Choice Theory The Creation of Public Choice Theory. Federal Reserve Bank of Dallas. **Economic Insights**, v. 8, n. 2, 2005.

FREY, K. **Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e lições para os países em desenvolvimento**. In: EISENBERG, J; CEPINK, M (Org) Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica Belo Horizonte: UFRMG, 2002.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. **Revista IP – Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, p. 31-48, maio 2000.

FUNAI, M. T.; REZENDE, D.A. Governo eletrônico na gestão municipal: avaliação dos serviços eletrônicos da prefeitura de São José dos Pinhais (Paraná). **Gestão & Regionalidade** - v. 27, n.80, mai./ago.2011.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, v. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

GONTIJO, M. Análise da proposta brasileira de E-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação. **Perspect. Cienc. Inf.**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélida. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 27-40, jan.-abr. 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARÃES, T. A.; MEDEIROS, J. J. A nova administração pública e a gestão de competências: mudança e flexibilidade organizacional. In: S. M. V. LIMA (org.) **Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, p. 243-266, 2003.

HEALD, D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. **PublicAdministration**, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. **Teoria da Contabilidade**. Tradução por Antonio Zoratto Sanvicente. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HERAWATY, Merry; HOQUE, Zahirul. Disclosure in the annual reports of Australian government departments. **Journal of Accounting & Organizational Change**, Victoria - Australia, v. 3 n. 2, p. 147-168, 2007.

HOLZER, M.; KIM, S. **Digital Governance in Municipalities Worldwide (2005)**. Division for Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs, United Nations. 2005.

HOPE, K. R. From Crisis to Renewal: Towards a successful implementation of the new partnership for Africa's development. **African Affairs**. V. 101, n. 404, p. 387-402, 2002.

JARDIM, J. M. Governo eletrônico no Brasil: o portal rede governo. **Arquivística. net**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 28-37, jan./jun. 2007.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H.. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.

LANE, J. E. **New public management**. Londres: Routledge, 2000.

MALIN, A. M. B. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil. Uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública**. 2003. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) IBICT/ECO – Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2003.

MARTINEZ, A. L. Agency Theory na pesquisa contábil. In: EnANPAD, 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu, 1998.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, P. H. R. **Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**. 2004. 314 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MELLO, G. R. **Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros**. 2009. 188 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MENDES, A. P. S. **Teoria da agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade-empresa**. 2001. 260f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2001.

MENEZES, G. A. F. de. **A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias do governo**. 2006. 192 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Curso de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

MINOGUE, M.; POLIDANO, C.; HULME, D. Introduction: the analysis of public management and governance. In: MINOGUE, M.; POLIDANO, C.; HULME, D. (Ed.). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. p.1-14.

MONSMA, K. Repensando a escolha racional e a teoria da agência: fazendeiros de fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 15, n. 43, jun. 2000.

MONTGOMERY, C. A.; KAUFMAN, R. O elo perdido do conselho. **Harvard Business Review América Latina**, Santiago, v.81, n.3, p.62-69, mar.2003.

MOREIRA, C. H. A. Políticas Públicas de governo eletrônico: uma análise das práticas de controle e avaliação na gestão de convênios das entidades privadas sem fins lucrativos com o Governo Federal. **III Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, 15 a 17 de março de 2010.

MOURA, G. D. et al. **Análise das Práticas de Governança Eletrônica de Municípios do Estado de Santa Catarina**. III Encontro de Administração da Informação, Porto Alegre, 15 a 17 de maio de 2011.

MUELLER, D. C. **Public Choice 11**. USA: Cambridge University Press, 1989.

NAÇÕES UNIDAS. **Benchmarking e-government: a global perspective**. New York: **United Nations – Division for Public Economics and Public Administration**, American Society for Public Administration, 2002.

NASCIMENTO, A. M.; REGINATO, L. Divulgação da Informação Contábil, Governança Corporativa e Controle Organizacional: uma relação necessária. **Revista Universo Contábil**, v.4, n. 3, p. 25-47, 2008.

NOSSA, V.; KASSAI, S.; KASSAI, J. R. A teoria do agenciamento e a contabilidade. In: EnANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2000.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD Economic Surveys: Brazil 2011**, Avaliação da ocde sobre o sistema de integridade da administração pública. OECD Publishing. doi: 10.1787/eco_surveys-bra-2011-en, 2011.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Governance in the 21 st century**.2001. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/15/01/17394484.pdf> Acesso em 21 nov. 2012

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure Possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, 2012.

OLSON. **The Rise and Decline of Nations – Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities**. Yale University Press.London, 1982.

PAIVA, P. A. **Governança corporativa no Brasil: controle versus proteção legal**. 2002. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, UnB, Brasília, DF, 2002.

PAUL, S.A case study of E-governance initiatives in India.**The International Information & Library Review**.V.39, p. 176 -184, 2007.

PEDERIVA, J. H.. Accountability, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, 17-39, out./dez. Brasília, 1998.

PEREIRA, S.A. ET AL. **Governança eletrônica na administração pública: estudo de caso sobre a nota fiscal eletrônica –NF-e**.
http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/421.pdf

PÉREZ, Carmen C.; BOLÍVAR, Manuel P. Rodríguez; HERNÁNDEZ, Antonio M. López. e-Government process and incentives for online public financial information. **Online Information Review**, Bradford, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

PINHO, J. A. G. Portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v.42, n.3, p. 471-93, maio/Jun. 2008.

PRADO, O. **Governo Eletrônico, reforma do Estado e transparência: o programa de governo eletrônico no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2009.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

PRZEWORSK,Y. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. A Voz de Presidentes de Câmaras Municipais sobre Prestação de Contas, Transparência e Participação em Portais Eletrônicos. **Revista de Administração e Contabilidade**, Feira de Santana, v. 4, n. 2, p. 53-68, maio/agosto, 2012.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v. 9, n.1, , p. 116 – 138, Mar. 2011.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; CARDOSO, R. L. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 44, n. 4, p. 789-790, jul/ago. 2010.

REZENDE, Denis A.; FREY, Klaus F. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **Revista Eletrônica de Gestão de Negócios**, v. 1, n. 1, p. 51-59, 2005.

RIBEIRO, C. C.; BORBOREMA, E. A. **A homepage contas públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social**. Brasília, 2006. Monografia (Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Orçamento para o Setor Público) - Universidade de Brasília.

RIBEIRO, C. A. **Governo eletrônico na Reforma do Estado: inter-relações e perspectivas**. In: CONIP - Congresso de Informatica Pública, 10, São Paulo, 2004.

ROCHA, I. et al. Análise da produção científica sobre teoria da agência e assimetria da informação. **REGE** , São Paulo – SP, Brasil, v. 19, n. 2, p. 329-342, abr./jun. 2012.

ROCHA, A. C. **Realização do potencial de *accountability* dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RODRIGUES, I. F.; BRASIL, F. P. D. Contribuições e potenciais da governança eletrônica para a democracia: transparência, controle público e participação cidadã – uma análise dos sítios das secretarias de estado de Minas Gerais. **III Congresso Consad de Gestão Pública**, Brasília, 15 a 17 de março de 2010.

ROSS, S. A.; WESTERFIELD, R. W.; JAFFE, J. F. **Administração financeira: corporate finance**. Trad. A. Z. Sanvicente. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. v. 48,n. 3, Set./Dez. 1997.

RUEDIGER, M. A. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257-1280, nov./dez. 2003.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão PÚBLICA. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v.9 n.25, p.29-43, set./dez. 2002.

SAIDI, N; YARED, H. **E-government: techonology for good governance, development and democracy in the MENA coutries**, 2002. Disponível em <www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/said-yared.pdf > Acesso em 22 nov.2013.

SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na Internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, jul./dez.2009.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia**. Ed. McGraw-Hill, 14^a ed. Portugal, 1993.

SANTOS JUNIOR, J. R.; OLIVEIRA. **Um olhar qualitativo para governança eletrônica na administração pública**. Disponível em <www.aedb.br/seget/artigos06/740_artigo_final_ampliado-final.pdf> Acesso em 22 nov.2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL – STC/DF. **Guia para a Implementação da Lei de Acesso à Informação no Distrito Federal**. Disponível em < http://www.stc.df.gov.br/media/1703/guia_lai.pdf > Acesso em 22 jan. 2013.

SILVA, L. M. da; MOREIRA, S. V. A Internet como instrumento de comunicação organizacional no setor público. **UNIrevista**, São Leopoldo, v. 1, n. 3, jul. 2006.

SILVA, J.; CORREA, P. S. A. **Governança eletrônica e o empreendedorismo: uma análise dos sítios das prefeituras do Estado do Paraná**. In: Encontro Anual da Associação dos Programas de Pós-graduação em Administração - Enanpad, 30, 2006, Anais Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

SLOMSKI, V. et al. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo, Atlas, 2008.

SLOMSK, V. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, F. J. V. et al. Práticas de governança eletrônica: um estudo nos sítios das capitais brasileiras. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v.14. n.2, 2013.

SOUZA, H.M. **A teoria da escolha pública e sua contribuição para as políticas ambientais municipais**. Disponível em <www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/29938/submission/original/29938-30007-1-SM.pdf> Acesso em 20 jan. 2013.

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: Jon Pierre (Org.). **Debating governance: authority, steering and democracy**. New York: Oxford University Press, p. 91-109. 2000.

STYLES, Alan K; TENNYSON, Mack. The accessibility of financial reporting of U.S.municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Government failure: a primer in public choice**. Catho Institute, Washigton D. C. 2002.

UDEHN, L. **The Limits of Public Choice: a sociological critique of the Economic Theory of Politics**. New York: Routledge, 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF. **Guia para a implementação da**

lei de acesso à informação. Disponível em <
www.uff.br/acessoainformacao/.../guia_para_a_implementacao > Acesso em 18 jan. 2013.

UPPING, P; OLIVER, J. Accounting Change Model for the Public Sector: Adapting Lüder's Model for Developing Countries. **International Review of Business Research Papers**, v. 7. n. 1. p. 364 – 380, jan. 2011.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Defining E –governance**. 2005. Disponível em <<http://portalunesco.org>. Acesso 19 nov.2012.

WRIGHT, G. A.; MARINHO, L. E.; ARAÚJO, A. O. A necessidade de informação da sociedade frente à lei de acesso à informação: um estudo sobre a colaboração dos sistemas de custos. In: XIX Congresso Brasileiro de Custos, 2012, Bento Gonçalves, RS, 2012. **Anais...** Bento Gonçalves, XIX CBC, 2012.

VAZ, J. C. **Perspectivas e Desafios para Ampliação do Governo Eletrônico nos Municípios Brasileiros**. Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governo Locais, Brasília, 2003.

VIVOT, A. R. **Acceso a la Información**. Avina. Buenos Aires: Dunken, 2010.

ANEXO 1 – PRÁTICAS DE GOVERNANÇAELETRÔNICA COM A DEFINIÇÃO DE SUAS ESCALAS

Práticas de Conteúdo			
Variáveis	Práticas	Fontes	Escala
PCon1	Disponibilizar uma lista de <i>links</i> de órgãos internos e externos, a localização dos escritórios, agências, setores etc., contato com horário de funcionamento, endereço, nomes, etc.	Holzer e Kim (2005); Schuele (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza uma lista de <i>links</i> de órgãos internos e externos.
			2 - disponibiliza uma lista de <i>links</i> de órgãos internos e externos com a localização dos escritórios, agências, setores etc.
			3 - disponibiliza uma lista de <i>links</i> de órgãos internos e externos com a localização dos escritórios, agências, setores etc., contato com horário de funcionamento, endereço, nomes, etc.
PCon2	Disponibilizar a agenda do gestor e das políticas da instituição.	Eisenberg (2004)	0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza algumas informações sobre a agenda do governador ou das políticas da instituição.
			2 – disponibiliza algumas informações sobre a agenda do governador e das políticas da instituição.
			3 – disponibiliza algumas informações sobre a agenda do governador e das políticas da instituição, com o tipo de atividade a ser desenvolvida, dia, mês e ano.
PCon3	Disponibilizar os códigos e regulamentos.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza algumas informações sobre os códigos e regulamentos.
			2 – disponibiliza os códigos e regulamentos apenas para visualização da tela.
			3 – disponibilizar os códigos e regulamentos do Estado, com a possibilidade de impressão <i>e/ou download</i> .
PCon4	Disponibilizar as informações do orçamento, relatórios contábeis, anexos da LRF, informações das licitações em	OECD (2001); Eisenberg (2004); Rose (2004); Holzer e Kim	0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza algumas informações sobre o orçamento, relatórios contábeis e anexos da LRF.

	andamento, editais, etc.	2005); Knight e Fernandes (2006); Braga (2007)	2 - disponibiliza algumas informações sobre o orçamento, relatórios contábeis e anexos da LRF e licitações. 3 - Disponibiliza algumas informações sobre o orçamento, relatórios contábeis e anexos da LRF e licitações, com a possibilidade de impressão <i>e/ou download</i> , com quadros e gráficos ilustrativos etc.
Con5	Disponibilizar as informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores.	Chahin <i>et al.</i> (2004); Fernandes (2004); Holzer e Kim (2005); Braga (2007)	0 – prática não identificada. 1 – disponibiliza algumas informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores. 2 - disponibiliza algumas informações sobre os cargos, competências e salários dos servidores ativos, inativos e pensionistas, separando-as em abertas ao público e restritas aos servidores (com senha de acesso). 3 – disponibiliza informações completas sobre os cargos, competências e salários dos servidores ativos, inativos e pensionistas, separando as informações abertas ao público e aquelas restritas aos servidores (com senha de acesso).
PCon6	Disponibilizar as informações sobre concursos públicos, editais, gabaritos de provas etc.	Torres <i>et al.</i> (2006); Braga (2007); Tripathi (2007)	0 – prática não identificada. 1 – prática identificada.
PCon7	Permitir a cópia de documentos públicos, por meio de impressão, download etc.	Hollday (2002); Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada. 1 – permite apenas a consulta no <i>site</i> . 2 – permite a consulta no site e cópia de apenas alguns documentos (impressão <i>e/ou download</i>) 3 – permite a cópia de todos os documentos, através de impressão, <i>download</i> etc.
	Os documentos públicos devem ter referências corretas, ausência de erros de digitação, grafia ou gramática; identificação da propriedade intelectual, identificação das fontes ou dos responsáveis, meios de estabelecer contato; conteúdo em linguagem clara, tom profissional, ausência de		0 – prática não identificada. 1 - cumpre algumas exigências.

PCon8	preconceitos no discurso e informação livre de publicidade.	Vilela (2003)	2 – cumpre mais de 50% das exigências.
			3 – cumpre todas as exigências.
PCon9	Disponibilizar informações sobre a gestão de emergências, utilizando o <i>site</i> como um mecanismo de alerta para problemas naturais ou provocados pelo homem.	Holzer e Kim (2005); Tripathi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.
PCon10	Publicar as ofertas de empregos, de treinamento e recursos de encaminhamento de currículo pelo interessado.	Holzer e Kim (2005); Tripathi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – publica algumas informações.
			2 - publica as ofertas de empregos, de treinamento e outras informações.
			3 - publica as ofertas de empregos, de treinamento e encaminhamento e outras informações, com recurso de envio de currículo pelo interessado.
PCon11	Disponibilizar um calendário de eventos da comunidade, um quadro de anúncios /informativos etc.	Holzer e Kim (2005); Tripathi (2007); Navarro et al. (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza algumas informações.
			2 - disponibiliza um calendário de eventos da comunidade, um quadro de anúncios /informativos com algumas informações.
			3 - disponibiliza um calendário de eventos da comunidade, um quadro de anúncios /informativos com todas as informações necessárias.
PCon12	Disponibilizar informações com atribuição de responsabilidade formal pelo conteúdo e pela atualização das páginas.	Chahin <i>et al.</i> . (2004)	0 – prática não identificada.
			1 – Em alguns casos.
			2 – Em mais de 50% dos casos.
			3 – Em todos os casos.
PCon13	Disponibilizar em seu <i>site</i> os arquivos de áudio e vídeo de eventos públicos, palestras, encontros etc.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.

Práticas de serviços			
Variáveis	Práticas	Fontes	Escala
PSer1	Disponibilizar e-mails, telefones e endereços para solicitar informações.	Eisenberg (2004); Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza e-mails e/ou telefones para informações de alguns serviços.
			2 - disponibiliza e-mails e/ou telefones para informações da maioria dos serviços.
			3 - disponibiliza e-mails e/ou telefones para informações de todos os serviços, incluindo endereços para contato pessoal.
PSer2	A página principal deve ser personalizada para facilitar o acesso do cidadão aos serviços públicos.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – possui algumas informações sobre os serviços dispersos na página.
			2 – possui algumas informações sobre os serviços, organizadas em um espaço específico.
			3 – possui um espaço personalizado na página principal com <i>links</i> para todos os serviços.
PSer3	Permitir o acesso as informações privadas utilizando senhas, como em registros criminais, educacionais, médicos, cadastro civil etc.	Silva Filho e Perez (2004); Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – permite a solicitação de algumas informações privadas apenas com algum identificador, como CPF, RG, registro do aluno etc.
			2 – permite o acesso a algumas informações privadas apenas com algum identificador, como CPF, RG, registro do aluno etc.
			3 - permite o acesso a informações privadas utilizando senhas, em serviços relacionados a saúde, educação, justiça etc.
PSer4	Permitir o acesso a informações relacionadas a educação, indicadores econômicos, instituições educacionais, meio ambiente, saúde, transporte etc.	Tripathi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – possui acesso a algumas dessas informações.
			2 – possui acesso a todas essas informações.
			3 - possui um espaço personalizado na página principal com um <i>link</i> para todas essas informações.
PSer5	Identificar o responsável ou gerenciador do <i>site</i> para possível contato ou responsabilização.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – possui identificação apenas na página principal.
			2 - possui a identificação na página principal e em algumas outras páginas.

			3 – possui a identificação em todas as páginas.
PSer6	Disponibilizar um relatório das violações de leis e regulamentos administrativos.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.
PSer7	Disponibilizar um mecanismo para submissão, monitoramento e eliminação de queixas/denúncias públicas.	Tripathi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – possui apenas um <i>e-mail</i> e/ou telefone geral e de alguns órgãos para queixas/denúncias.
			2 - possui um <i>e-mail</i> e/ou telefone geral e de alguns órgãos para queixas/denúncias.
			3 – possui um órgão específico (ouvidoria) geral ou por secretaria com <i>e-mail</i> e/ou telefone para queixas/denúncias.
PSer8	Disponibilizar as notícias e informações sobre políticas públicas.	Parreiras <i>et al.</i> (2004)	0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza algumas informações não organizadas.
			2 - disponibiliza algumas informações de forma organizada.
			3 – disponibiliza informações organizadas das principais políticas do governo.
PSer9	Permitir o pagamento de impostos, taxas, contribuições de melhorias, multas etc. Essa prática deve permitir o acesso a informações, preenchimento de guias, cálculo do tributo e possível multa e juros, inclusive o pagamento <i>on-line</i> .	Chahin et al. (2004);	0 – prática não identificada.
		Holzer e Kim (2005)	1 - disponibiliza apenas informações sobre os tributos
		Knight e Fernandes (2006);	2 – disponibiliza informações, preenchimentos de guias, cálculo do tributo, multas e juros.
		Torres <i>et al.</i> (2006).	3 - disponibiliza informações, preenchimentos de guias, cálculo do tributo, multas e juros, e possibilita o pagamento <i>on-line</i> .
PSer10	Permitir a consulta de dados cadastrais, emissão de guias para pagamento de multas.	Silva Filho e Perez (2004); Torres <i>et al.</i> (2006); Tripathi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza apenas informações.
			2 - permitir a consulta de dados cadastrais,
			3 - permitir a consulta de dados cadastrais e emissão de guias para pagamento de Multas

PSer11	Permitir a obtenção eletrônica de documentos tributários como: consultas e certidões tributárias, nota fiscal eletrônica etc.	Chahin et al. (2004); Torres <i>et al.</i> (2006)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza apenas informações.
			2 - permitir a obtenção eletrônica de documentos tributários como: consultas e certidões tributárias.
			3 - permitir a obtenção eletrônica de documentos tributários como: consultas e certidões tributárias, nota fiscal eletrônica etc.
PSer12	Permitir o registro do cidadão e/ou empresa para serviços <i>on-line</i> .	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - permitir o registro do cidadão ou da empresa para pelo menos 1 serviço <i>on-line</i> .
			2 - permitir o registro do cidadão ou da empresa para alguns serviços <i>on-line</i> .
			3 - permitir o registro do cidadão e da empresa para alguns serviços <i>on-line</i> .
PSer13	Conceder licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/ registros de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissão para construção etc.	Holzer e Kim (2005); Torres <i>et al.</i> (2006)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza apenas informações sobre a obtenção dessas licenças.
			2 – conceder algum tipo de licença <i>on-line</i> .
			3 - conceder licenças, registros ou permissões, como: licença sanitária, licença/ registros de cães e outros animais, licença para abrir e fechar estabelecimentos, permissão para construção etc.
PSer14	Permitir a compra de bilhetes para eventos etc.	Holzer e Kim (2005); Torres <i>et al.</i> (2006)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza apenas informações sobre o evento e onde comprar os bilhetes.
			2 - disponibiliza informações sobre o evento, onde comprar os bilhetes e permite fazer reservas.
			3 - disponibiliza informações sobre o evento e permite a compra dos bilhetes.
	Possui um mecanismo de compras eletrônicas mediante a realização de leilões on-line –pregão- eletrônico que consiste em um pregão via internet para negociações, automáticas e	Chahin <i>et al.</i> (2004); Fernandes (2004);	0 – prática não identificada.

PSer15	abertas, entre os órgãos, os compradores e os fornecedores do setor privado.	Parreiras <i>et al.</i> (2004); Sanchez (2005); Knight e Fernandes (2006)	 1 - prática identificada.
PSer16	Publicar os editais de abertura de licitações e seus respectivos resultados.	Knight e Fernandes (2006)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza apenas informações sobre as licitações.
			2 – disponibiliza os editais de abertura de licitações e seus respectivos resultados.
			3 - disponibiliza os editais de abertura de licitações, seus respectivos resultados e outras informações em lugar específico e de forma organizada.
Práticas de participação cidadã			
Variáveis	Práticas	Fontes	Escala
PPC1	Possuir um boletim informativo <i>on-line</i> .	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - prática identificada.
PPC2	Disponibilizar informações de governança.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - prática identificada.
PPC3	Disponibilizar um <i>e-mail</i> para contato, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para a resposta, o que fazer se a resposta não for recebida e uma cópia da sua mensagem original.	Clift (2003); Holzer e Kim (2005); Navarro <i>et al.</i> (2007)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza apenas um <i>e-mail</i> geral para contato.
			2 – disponibiliza um <i>e-mail</i> para contatar o governador e secretárias.
			3 - disponibiliza um <i>e-mail</i> para contatar o governador e secretárias, com a descrição da política adotada de resposta, começando com o tempo e a data de recepção, o prazo estimado para a resposta, o que fazer se a resposta não for recebida e uma cópia da sua mensagem original.
		Panzardi <i>et al.</i> (2002;); Clift (2003); Chahin <i>et al.</i> (2004); Eisenberg	0 – prática não identificada.

PPC4	Disponibilizar um quadro de anúncios, bate-papo, fórum de discussão, grupos de discussão, chats etc., para discutir questões políticas, econômicas e sociais, com os gestores eleitos, órgãos específicos, especialistas etc., facilitando o diálogo entre governo e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação.	(2004); Parreiras <i>et al.</i> (2004);	1 – disponibiliza apenas um quadro de anúncios.
		Rose (2004);	
		Holzer e Kim (2005); Knight e Fernandes (2006);	2 - disponibiliza um quadro de anúncios e um canal de comunicação direto como: bate-papo, fórum de discussão ou <i>chats</i> etc.
		Navarro <i>et al.</i> (2007) Braga (2007); Berlot e Jaeger (2008)	3 - disponibiliza um quadro de anúncios e canais de comunicação diretos como: bate-papo, fórum de discussão e <i>chats</i> etc.
PPC5	Disponibilizar a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, incluindo o tempo, lugar, agenda e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções.	Clift (2003); Holzer e Kim (2005); Navarro <i>et al.</i> (2007)	0 – prática não identificada
			1 – disponibiliza apenas uma relação dos assuntos que deverão ser discutidos.
			2 – disponibiliza uma agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, com data e local.
			3 – disponibiliza a agenda de reuniões ou calendário das discussões públicas, com data, local e informações sobre os depoimentos dos cidadãos, participação, observação ou opções.
PPC6	Fazer pesquisas ou sondagens, breves ou mais detalhadas, de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e a própria estrutura de governança eletrônica.	Clift (2003); Holzer e Kim (2005); Berlot e Jaeger (2008)	0 – prática não identificada
			1 – faz algum tipo de pesquisa de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões.
			2 - faz pesquisa de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados.
			3 - faz pesquisa de satisfação, opinião, manifestação de preferências e sugestões, para verificar a percepção do cidadão quanto aos serviços prestados e a própria estrutura de governança eletrônica.
PPC7	Disponibilizar um canal específico para encaminhamento de denúncias.	Knight e Fernandes (2006)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.

PPC8	Disponibilizar informações biográficas, <i>e-mail</i> , telefone, fotografia, endereço para contato com os gestores eleitos e membros do governo.	Torres <i>et al.</i> (2006)	0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza algum tipo de informação e algum contato com o prefeito e/ou secretários.
			2 - disponibiliza informações biográficas, <i>e-mail</i> , telefone, fotografia, endereço para contato apenas do prefeito e/ou alguns secretários.
			3 - disponibiliza informações biográficas, <i>e-mail</i> , telefone, fotografia, endereço para contato do prefeito e todos os secretários.
PPC9	Disponibilizar a estrutura e funções.	Torres <i>et al.</i> (2006)	0 – prática não identificada.
			1 – Disponibiliza apenas a estrutura.
			2 - Disponibiliza a estrutura e funções.
			3 - Disponibiliza a estrutura, as funções e outras informações como: principais políticas, metas etc.
PPC10	Disponibilizar um <i>link</i> específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu <i>site</i> , que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas, os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informação de <i>accountability</i> .	Clift (2003)	0 – prática não identificada.
			1 - disponibiliza um <i>link</i> específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu <i>site</i> .
			2 - disponibiliza um <i>link</i> específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu <i>site</i> , que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas e os decisores de alto nível.
			3 - disponibiliza um <i>link</i> específico para “democracia” ou “participação cidadã” na página principal do seu <i>site</i> , que o leva a uma seção especial, detalhando a finalidade e missão das unidades públicas e os decisores de alto nível, permitindo ligações com a legislação, orçamento e outros detalhes de informação de <i>accountability</i> .
Práticas de privacidade e segurança			
Variáveis	Práticas	Fontes	Escala
	Declarar a política de privacidade no	Bonett (2004);	0 – prática não identificada.
			1 – declara apenas algumas informações sobre a privacidade.
			2 - declara a política de privacidade no <i>site</i> , descrevendo os tipos de informações recolhidas e as

PPS1	site, descrevendo os tipos de informações recolhidas e as políticas de utilização e partilha das informações pessoais, identificando os coletores das informações, disponível em todas as páginas que aceitam os dados e com a data em que a política de privacidade foi revisada.	Parreiras <i>et al.</i> (2004); Holzer e Kim (2005); Schuele (2005).	políticas de utilização e partilha das informações pessoais, identificando os coletores das informações, disponível apenas em algumas páginas que aceitam os dados.
			3 - declara a política de privacidade no site, descrevendo os tipos de informações recolhidas e as políticas de utilização e partilha das informações pessoais, identificando os coletores das informações, disponível em todas as páginas que aceitam os dados, e com a data em que a política de privacidade foi revisada.
PPS2	Permitir diminuir a divulgação de informações pessoais, dispondo da possibilidade de entrar e sair do fornecimento das informações.	Holzer e Kim (2005); Schuele (2005).	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.
PPS3	Permitir que o usuário revise os dados pessoais e conteste os registros de informações incompletas ou erradas.	Holzer e Kim (2005); Schuele (2005).	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.
PPS4	Informar as práticas antes de qualquer informação pessoal ser coletada, evidenciando a entidade que está obtendo a informação, o propósito do recolhimento, potenciais recebedores, natureza da informação, meios de coleta, se as informações são voluntárias ou obrigatórias e consequência do não fornecimento.	Schuele (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – divulga algumas informações sobre as práticas, antes ou depois das informações serem coletadas.
			2 - informa as práticas antes de qualquer informação pessoal ser coletada, evidenciando a entidade que está obtendo a informação, O propósito do recolhimento, potenciais recebedores, natureza da informação, meios de coleta, se as informações são voluntárias ou obrigatórias e consequência do não fornecimento, pelo menos em algumas páginas que coletam informações.
			3 - informa as práticas antes de qualquer informação pessoal ser coletada, evidenciando a entidade que está obtendo a informação, O propósito do recolhimento, potenciais recebedores, natureza da informação, meios de coleta, se as informações são voluntárias ou obrigatórias e consequência do não fornecimento, em todas as páginas que coletam informações.
			0 – prática não identificada.
			1 – possui algum tipo de informação sobre a limitação de acesso e garantia de não utilização dos

PPS5	Limitar o acesso de dados e garantir que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas e criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria.	Manber <i>et al.</i> (2000); Holzer e Kim (2005)	dados para fins não autorizados.
			2 - limita o acesso de dados e garante que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas ou criptografia de dados sensíveis.
			3 - limita o acesso de dados e garante que não será utilizado para fins não autorizados, utilizando senhas e criptografia de dados sensíveis e procedimentos de auditoria.
PPS6	Disponibilizar um endereço de contato, telefone e/ou <i>e-mail</i> , específicos para denúncias, críticas etc., sobre a política de privacidade e segurança.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - prática identificada.
PPS7	Permitir o acesso a informações públicas por meio de uma área restrita que exija senha e/ou registro, como o uso de assinatura digital para identificar os usuários.	Chahin <i>et al.</i> (2004); Hayat <i>et al.</i> (2005); Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – permite o acesso a informações públicas por meio de uma área restrita que exija apenas um registro do usuário.
			2 - permite o acesso a informações públicas por meio de uma área restrita que exija registro e senha do usuário.
			3 - permite o acesso a informações públicas por meio de uma área restrita que exija registro, senha e assinatura digital do usuário.
PPS8	Permitir o acesso a informações não públicas para os servidores mediante uma área restrita que exija senha e/ou registro.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - prática identificada.
Práticas de usabilidade e acessibilidade			
Variáveis	Práticas	Fontes	Escala
PUA1	O tamanho da <i>homepage</i> (página inicial do site) deve ter no máximo dois comprimentos da tela.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 -prática identificada.
			0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza algumas informações sobre o público-alvo do <i>site</i> , na página principal, com links isolados.
			2 – determina o público-alvo do <i>site</i> , na página principal, com canais personalizados para grupos

PUA2	Determinar o público-alvo do <i>site</i> , com canais personalizados para grupos específicos, como cidadãos, empresas ou outros órgãos públicos.	Holzer e Kim (2005)	específicos, como cidadãos, empresas ou outros órgãos públicos, de forma não organizada.
			3 – determina o público-alvo do <i>site</i> , na página principal, com canais personalizados para grupos específicos, como cidadãos, empresas ou outros órgãos públicos, de forma organizada.
PUA3	A barra de navegação deve ter os itens agrupados na área de navegação, termos claros utilizados para definir as opções de navegação de categorias, ícones de navegação de reconhecimento imediato da classe de itens, <i>links</i> identificadores etc.	Parreiras <i>et al.</i> (2004);	0 – prática não identificada.
		Holzer e Kim (2005)	1 -prática identificada.
PUA4	Fornecer <i>links</i> clicáveis para a página inicial em todas as páginas, para os departamentos governamentais e para <i>sites</i> relacionados.	Holliday (2002);	0 – prática não identificada.
		Holzer e Kim (2005);	1 – prática identificada em algumas páginas internas do governo.
			2 - prática identificada em algumas páginas do governo e <i>sites</i> relacionados.
		Navarro <i>et al.</i> (2007)	3 - prática identificada em todas as páginas do governo e <i>sites</i> relacionados.
PUA5	Disponibilizar na página principal um mapa do <i>site</i> ou esboço de todos os <i>sites</i> .	Parreiras <i>et al.</i> (2004);	0 – prática não identificada.
		Holzer e Kim (2005);	1 - prática identificada.
PUA6	As páginas devem ser constituídas com cores padrão e consistentes, com a adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos etc.	Torres <i>et al.</i> (2006);	
		Braga (2007)	
		Parreiras <i>et al.</i> (2004);	0 – prática não identificada.
PUA6		Holzer e Kim (2005)	1 – apenas a página principal foi constituída com cores padrão e consistentes, com a adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos etc.
			2 - algumas páginas foram constituídas com cores padrão e consistentes, com a adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos etc.

			3 – todas as páginas foram constituídas com cores padrão e consistentes, com a adequação de estilos de fonte, formatação de texto, visibilidade dos elementos, critério para uso de logotipos etc.
PUA7	Os textos devem estar sublinhados indicando os <i>links</i> .	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.
PUA8	Disponibilizar a data da última atualização das páginas.	Villela (2003); Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada apenas na página principal.
			2 - prática identificada em algumas páginas.
			3 - prática identificada em todas as páginas.
PUA9	Fornecer um <i>link</i> para informações, com a possibilidade de contato, com endereço, telefone, fax ou <i>e-mail</i> .	Holliday (2002); Braga (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – fornece um <i>link</i> na página principal para informações.
			2 - fornece um <i>link</i> na página principal para informações e algum tipo de contato.
			3 - fornece um <i>link</i> na página principal para informações, com a possibilidade de contato presencial, com endereço, ou telefone, fax e <i>e-mail</i> .
PUA10	Disponibilizar versões alternativas de documentos longos, como arquivos em .pdf ou .doc.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - prática identificada.
PUA11	Permitir que os campos dos formulários sejam acessíveis por meio das teclas ou do cursor; identificando, claramente, aqueles com preenchimento obrigatório; fazendo com que a ordem das guias dos campos seja lógica, ou seja, com o toque na tecla “tab” passa para o próximo campo.	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 - permite que os campos dos formulários sejam acessíveis por meio das teclas ou do cursor.
			2 - permite que os campos dos formulários sejam acessíveis por meio das teclas ou do cursor e que a ordem das guias dos campos seja lógica, ou seja, com o toque na tecla “tab” passa para o próximo campo.
			3 - permite que os campos dos formulários sejam acessíveis por meio das teclas ou do cursor, que a ordem das guias dos campos seja lógica, ou seja, com o toque na tecla “tab” passa para o próximo campo e identifica, claramente, aqueles de preenchimento obrigatórios.
PUA12	Disponibilizar informações de como identificar e corrigir erros submetidos.	Holzer e Kim (2005); Torres <i>et al.</i> (2006)	0 – prática não identificada.
			1 - prática identificada.

PUA13	Dispor de um <i>site</i> de busca ou um <i>link</i> no próprio site.	Torres <i>et al.</i> (2006)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada apenas na página principal.
			2 - prática identificada na página principal e em outras.
			3 – prática identificada em todas as páginas.
PUA14	Dispor de seu próprio mecanismo de pesquisa, permitindo que as pesquisas sejam feitas de forma específica, por secretaria, em todo o <i>site</i> etc.; com recursos de pesquisas avançados, como a utilização de palavras, frases exatas, combinação etc.; com capacidade para classificar os resultados da pesquisa por relevância ou outros critérios.	Holliday (2002); Parreiras <i>et al.</i> (2004); Holzer e Kim (2005); Braga (2007); Navarro et al. (2007); Shi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – dispõe de seu próprio mecanismo de pesquisa.
			2 - dispõe de seu próprio mecanismo de pesquisa, permitindo que as pesquisas sejam feitas de forma específica, por secretaria, em todo o <i>site</i> etc.
			3 - dispõe de seu próprio mecanismo de pesquisa, permitindo que as pesquisas sejam feitas de forma específica, por secretaria, em todo o <i>site</i> etc., com capacidade para classificar os resultados da pesquisa por relevância ou outros critérios.
PUA15	Disponibilizar um mecanismo de acesso aos portadores de necessidades especiais .	Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – dispõe apenas de informações sobre o acesso aos portadores de necessidades especiais.
			2 - dispõe de informações sobre o acesso aos portadores de necessidades especiais, com algum tipo de contato.
			3 – dispõe um mecanismo de acesso aos portadores de necessidades especiais.
PUA16	Disponibilizar os conteúdos do <i>site</i> em mais de um idioma.	Villela (2003); Holzer e Kim (2005)	0 – prática não identificada.
			1 – disponibiliza os conteúdos de uma página em mais de um idioma.
			2 - disponibiliza os conteúdos de algumas páginas em mais de um idioma.
			3 - disponibiliza os conteúdos do <i>site</i> em mais de um idioma.
PUA17	Apresentar os textos escritos com fontes e cores adequadas.	Shi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.
PUA18	Disponibilizar os conteúdos de áudio com transcrições escritas e/ou legendas.	Shi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.

PUA19	Permitir o acesso ao <i>site</i> e seus conteúdos por meio do teclado do computador.	Shi (2007)	0 – prática não identificada.
			1 – prática identificada.

ANEXO 2 – RESULTADOS DOS IGMB DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Municípios	IGMB	Municípios	IGMB	Municípios	IGMB
Campo Grande	64,295	Mogi das Cruzes	52,343	Belo Horizonte	41,875
Anápolis	62,832	Teresina	51,49	Campos dos Goytacazes	41,417
Vitória	62,474	Cuiabá	51,383	Mauá	40,472
Betim	62,006	Bauru	51,286	Serra	40,334
São Paulo	61,022	Salvador	50,953	Gravataí	40,133
Fortaleza	60,943	São Bernardo do Campo	50,871	Caruaru	39,749
Franca	60,428	Limeira	50,854	Itaquaquecetuba	38,52
Carapicuíba	60,342	Santos	50,356	Macapá	37,069
Ribeirão das Neves	59,244	Guarujá	49,468	Juazeiro do Norte	37,045
Olinda	59,218	Florianópolis	48,907	Caucaia	37,044
Piracicaba	59,127	São João de Meriti	48,793	Campina Grande	36,645
Campinas	59,02	São José dos Campos	48,769	Várzea Grande	36,184
Canoas	58,867	Goiânia	48,404	Suzano	35,433
Maringá	58,7	Volta Redonda	47,824	Recife	35,394
Joinville	58,362	Praia Grande	46,592	Duque de Caxias	35,394
São José dos Pinhais	58,012	Diadema	46,305	Sorocaba	34,13
Blumenau	57,605	Ananindeua	46,046	Ribeirão Preto	32,285
Cascavel	57,555	Porto Velho	46,039	Caxias do Sul	31,111
São Gonçalo	57,111	Petrolina	45,336	Mossoró	30,953
Londrina	56,945	Petrópolis	45,062	Contagem	30,55
Ponta Grossa	56,931	Foz do Iguaçu	44,965	Nova Iguaçu	30,301
Rio de Janeiro	56,687	Vitória da Conquista	44,806	Santo André	30,179
Uberaba	56,251	Cariacica	44,518	Belém	29,466
Guarulhos	56,206	Taubaté	44,266	Paulista	29,438
Juiz de Fora	56,037	Santarém	44,232	Aracaju	29,228
Jundiaí	55,928	São Luís	44,177	Aparecida de Goiânia	27,675
Monte Claros	55,678	Maceió	44,088	Niterói	26,323
Santa Maria	55,514	Porto Alegre	43,624	Feira de Santana	25,41
Natal	55,352	Manaus	43,522	Belford Roxo	24,844
São José do Rio Preto	53,685	João Pessoa	42,589	Osasco	21,712
Curitiba	53,664	Vila Velha	42,56	Jaboatão dos Guararapes	21,557
Rio Branco	52,592	São Vicente	42,215	Boa Vista	18,763